GAZETA ADMINISTRACJI

PRZEGLĄD TREŚCI

Rocznika XXIV z 1947 r.

I. **ARTYKUŁY.**

EWIDENCJA LUDNOŚCI.

FUNDACJE.

GÓRNICTWO

KONTROLA PAŃSTWOWA.

MAJĄTKI OPUSZCZONE I PONIEMIECKIE.

MIESZKANIA I LOKALE.

OBYWATELSTWO ITP.

OSADNICTWO.

Longchamps Andrzej

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE.

B. M.

S. T.

Pokrzywnicki Jerzy

PRAWO ADMINISTRACYJNE.

Czapiński Władysław

Dr. Langrod Jerzy Stefan

Dr. Starościak Jerzy

Dr. Bar Ludwik

PRAWO PAŃSTWOWE

PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWE

ROLNICTWO.

SAMORZĄD.

SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE.

STAN CYWILNY.

STOWARZYSZENIA ITP.

SZPITALNICTWO.

URZĘDNICY PAŃSTWOWI I SAMORZĄDOWI.

UNIFIKACJA PRAWA

USTAWODAWSTWO ZAGRANICZNE.

W Y Z N A N I A.

R Ó Ż N E.

Obywatelstwo.

Opieka społeczna.

Podatki komunalne.

Szarwark.

VI. KRONIKA.

OKÓLNIKI MINISTERSTWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Administracja ogólna.

Broń, amunicja itp.

Budownictwo.

Ewidencja ludności, stan cywilny, zmiana nazwisk itp.

Leśnictwo, łowiectwo, rybołówstwo itp.

Lotnictwo.

Majątek.

Obywatelstwo.

Osadnictwo i repatriacja.

Planowanie.

Poczta, telegraf, radio.

Podatki, opłaty itp.

Postępowanie administracyjne.

Postępowanie karno-administracyjne.

Pożary, powodzie itp.

Samorząd.

Sądownictwo.

Skarbowość.

Stowarzyszenia itp.

Szkolnictwo.

Świadczenia.

Urzędnicy państwowi.

Urzędnicy samorządowi.

Wojsko.

Wychowanie fizyczne i przysposobienie wojskowe.

Wyznania.

Zagranica.

Kronika wojewódzka.

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK
POŚWIĘCONY
PRAWU PUBLICZNEMU
ORAZ ZAGADNIE-
NIOM ADMINI-
STRACJI PU-
BLICZNEJ

Nr. 1 — 2
(PODWÓJNY)

STYCZEŃ — LUTY

WARSZAWA
1947
ROK XXIV

WYDAWNICTWO
MINISTERSTWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

WARUNKI OGŁASZANIA PRAC W „GAZECIE ADMINISTRACJI"

1. Redakcja przyjmuje wyłącznie prace pisane na maszynie, na jednej stronie arkusza, z odstępem między wierszami i z marginesem.
2. Redakcja zastrzega sobie prawo przeprowadzania zmian w układzie i zmian stylistycznych w nadesłanych pracach.
3. Artykuły drukowane w „Gazecie Administracji" są wyrazem osobistych poglądów autorów.
4. Wydrukowane prace oraz wszelkie materiały i notatki są honorowane.
5. Autorzy mogą otrzymać na specjalne zamówienie odbitki swych prac za opłatą kosztów ich wykonania.
6. Redakcja przyjmuje do druku jedynie prace poprzednio nigdzie nie drukowane.
7. Redakcja rękopisów nie zwraca.
8. Prace do druku (w 2 egzemplarzach) należy nadsyłać pod adresem Redakcji „Gazety Administracji" Warszawa, ul. Rakowiecka 4 (Ministerstwo Administracji Publicznej) pokój Nr 127.

Nr 1 — 2 (podwójny) ROK XXIV

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK

POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Warszawa styczeń — luty 1947 r.

T R E Ś Ć:

WŁADYSŁAW CZAPINSKI

STRUKTURA PRAWNA ROZPORZĄDZEŃ A ICH FUNKCJA SPOŁECZNA.

Prawo, jako niezbędny czynnik statyczny w organizacji życia zbiorowego, nadający mu pewne formy, w których to życie ma się układać, nie może jednak mieć struktury całkowicie sztywnej skostniałej. Konieczna tu jest pewna elastyczność, któraby czyniła zadość potrzebie dostosowania norm do postępującego rozwoju stosunków społecznych, znajdujących wyraz w konkretnych objawach tych stosunków dostarczanych przez codzienne wypadki życiowe.

Tej potrzebie czyni zadość przede wszystkim gradacja norm prawnych oparta o czynnik formalny, jakim są różnice w strukturze i właściwości organów powołanych do *ustalania* poszczególnych kategoryj norm prawnych a, w związku z tym, także różnice w zakresie *trybu* ich ustalania.

Stąd mamy ustawy konstytucyjne, ustawy zwykłe, rozporządzenia, zarządzenia ogólne, instrukcje, regulaminy itp., a nadto poza ustawami *ogólno-państwowymi*, ustawy dla *poszczególnych* okręgów administracyjnych, rozporządzenia i zarządzenia *miejscowe* itd.

Jak wiadomo z teorii prawniczej, rozwijanej przez prawników francuskich (Duguit, Jèze i inni), wszystkie powyższe przykładowo wyliczone typy norm prawnych określane są jako *ustawy w znaczeniu materialnym*, ponieważ zawierają dyspozycje *ogólne* przedmiotowe skierowane do nieograniczonego imiennie grona osób i stanowiące na przyszłość. Jedynie *kwalifikacja prawna autora* poszczególnych aktów i tryb wydania ich, a więc czynniki natury *formalnej*, decydują o różnicach w ich nazwach i o trwałości norm, względnie o mniejszej lub większej łatwości wprowadzenia w nich zmian, oraz o mniejszym

lub większym znaczeniu przywiązanym do nich w praktyce prawniczej. Te czynniki decydują również o możności odpowiedniego przystosowania norm do potrzeb praktycznych przez organa powołane do ich ustalania.

Nowoczesna teoria wysnuła stąd właściwe wnioski, odrzucając pewne przestarzałe koncepcje mające za źródło J. J. Rousseau, względnie Monteskiusza. Według tych koncepcji wydawanie wszelkich norm ogólnych należy do władzy ustawodawczej, a więc do ogólnego zgromadzenia ludu (Rousseau), względnie do wyłonionego przez lud parlamentu (Monteskiusza), podczas gdy inne organa mogą conajwyżej korzystać z częściowych upoważnień udzielanych im każdorazowo przez ustawodawcę w miarę ujawnienia się potrzeby co do wykonania ustaw.

Według nowoczesnego poglądu, który możnaby określić jako koncepcję funkcjonalną, — skoro charakter funkcyj pewnego organu dla ich skutecznego wykonania wymaga prawa do wydawania rozporządzeń, — należy przyjąć, iż organ ten uprawnienie takie posiada już z mocy faktu pełnienia tych funkcyj. Nie trzeba do tego specjalnego upoważnienia ze strony ustawodawcy.

Zresztą jeżeli stanąć na gruncie ścisłego rozgraniczenia władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowej, traktowanych jako równorzędne, w wyniku którego to rozgraniczenia żadna z tych władz nie ma prawa wkraczać w zakres innej, (tak tłumaczono teorię Monteskiusza), — wówczas władza ustawodawcza nawet nie mogłaby udzielić odpowiedniego pełnomocnictwa władzy wykonawczej. Wynika to stąd, iż funkcja ustawodawcza stanowi nie tylko uprawnienie władzy ustawodawczej, ale zarazem jej obowiązek, którego nie może ona przerzucać na inną władzę. Stąd wynikałoby, że parlament nawet nie może upoważniać Rządu do wydawania rozporządzeń wykonawczych, skoro te stanowią częściowe wykonanie władzy ustawodawczej.

Udzielenie upoważnień ustawodawczych nie budzi zastrzeżeń natury prawniczej tylko w krajach, które nie przyjęły Monteskiuszowskiej koncepcji podziału władz, a więc np. w Anglii (chociaż Monteskiusz błędnie twierdził, iż swoją teorię podziału władz oparł właśnie na wzorze angielskim), gdyż tu parlament jest władzą dominującą, piastującą suwerenność narodu i, jako taki, władny jest dysponować swymi funkcjami według swej oceny.

Natomiast w krajach jak Francja czy Polska, która w Konstytucji z 1921 r. stanęła na gruncie koncepcji Monteskiuszowskiej (art. 2), upoważnianie Rządu przez Parlament (Sejm) do wydawania norm ogólnych pod postacią rozporządzeń wykonawczych, stanowiło rażącą niekonsekwencję prawniczą.

Ta niekonsekwencja znalazła u nas wyraz w art. 44 Konstytucji z 1921 r.

Według postanowienia ustępu 2-go tego artykułu Prezydent Rzeczypospolitej celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe, ma prawo wydawać rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy i przeprowadzenie ich użyciem przymusu zapewnić. Ustęp 3-ci tego artykułu stanowi, iż „takież prawo w swoim zakresie działania mają ministrowie i władze im podległe."

W ten sposób ministrowie i ich zespół, jakim jest Rada Ministrów, mogą wydawać rozporządzenia wykonawcze i zarządzenia tylko o tyle, o ile ustawa ich wyraźnie do tego upoważniła. Albowiem w każdym wypadku wydania takiego rozporządzenia, czy nawet zarządzenia ogólnego, muszą oni we wstępie tych aktów powołać się na konkretne upoważnienie do ich wydania, zawarte w odpowiednim artykule ustawy.

Nasza praktyka, interpretując stricte omawiane postanowienie Konstytucji, szła zawsze w tym kierunku, iż nie wystarczy tu stereotypowe postanowienie, umieszczane zwykle w końcowych artykułach ustaw, że wykonanie ustawy niniejszej porucza się takiemu a takiemu ministrowi, ewentualnie w porozumieniu z takim lub takimi ministrami. Potrzebne jest dodanie co najmniej: „i wydanie potrzebnych rozporządzeń wykonawczych", jeżeli już brak bliższego określenia przedmiotu tych rozporządzeń przy rzeczowo właściwych normach ustawy.

Dlatego, gdy potrzeby życiowe wysuwały konieczność rozwinięcia pewnych postanowień ustaw przez Rząd, a brakło po temu pełnomocnictw do dekretowania (do połowy 1926 r.), lub nie chciano korzystać z pełnomocnictw dekretowych jako nadzwyczajnych, uciekano się u nas nawet do odgrzebywania norm przestarzałych zaborczych lub autonomicznych polskich (z początku 19 stulecia). Wreszcie pokrywano brak szczególnego pełnomocnictwa nieśmiertelnym dekretem Rady Regencyjnej z 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim (Dz. Pr. Kr. Pol. Nr 1), który zawierał uważane wciąż za aktualne niektóre normy kompetencyjne dla Rządu lub poszczególnych ministrów.

Nieobowiązująca już Konstytucja z 1935 r. (kwietniowa), idąc w tym względzie po linii teorii nowoczesnej, częściowo naprawiła omawiany błąd co do uprawnienia Rządu do wydawania rozporządzeń wykonawczych, gdyż znikło w niej postanowienie o potrzebie upoważnienia w tym kierunku.

Jednakże popełniła ona błąd inny. Konstytucja z 1921 r. (marcowa) przewidziała możność ustawodawstwa lokalnego przez zapowiedź, — zresztą do 1935 r. niezrealizowaną — iż Państwo przekaże predstawicielom samorządu terytorialnego „właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kul-

tury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami" (art. 3 ust. 4).

Natomiast Konstytucja z 1935 r. ograniczyła wspomiane prawo samorządu jedynie do wydawania norm obowiązujących „w zakresie ustawą oznaczonym" i „pod warunkiem zatwierdzenia tych norm przez powołaną do tego władzę nadzorczą" (art. 75 ust. (2).

Jak wiadomo ustawa z dnia 11. września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. R. P. Nr 5 poz. 22) potwierdziła powyższe postanowienia Konstytucji marcowej z powołaniem się na nie. Skonkretyzowała je ona przytem w tym kierunku, iż „radom narodowym może być przekazany właściwy zakres ustawodawstwa" i że „przekazanie to może nastąpić każdorazową uchwałą Krajowej Rady Narodowej" (art. 29).

Poza ograniczeniem możliwości ustawodawstwa samorządowego nasiąknięta duchem centralistycznym Konstytucja z 1935 r. skupiła całość uprawnień do wydawania rozporządzeń w ręku Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów (art. 27), nie przewidując potrzeby wydawania rozporządzeń miejscowych. Skutkiem tego po wejściu jej w życie wynikł spór, czy normy dotychczasowe w tym zakresie, np. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. R. P. 1928 r. Nr 11 poz. 86), przewidujące wydawanie przez wojewodów rozporządzeń wykonawczych i porządkowych (art. 108), straciły moc prawną. Analogiczne zagadnienie wynikło co do upoważnień, chociażby wyraźnie udzielonych odpowiednimi przepisami prawa materialnego (np. art. 417 w związku z art. 415 i 416 prawa budowlanego, Dz. U. R. P. 1928 poz. 202), skoro wykonanie ich prowadziłoby do przekazywania władzom podległym ministrowi, pełnomocnictw do wydawania rozporządzeń wykonawczych.

W ten sposób twórcy tej Konstytucji wykazali brak zrozumienia dla żywotnych a skomplikowanych potrzeb nowoczesnego Państwa.

W istocie uprawnienie do wydawania rozporządzeń wykonawczych stanowi nie pochodnią lecz pierwotną funkcję administracji, bez której trudno sobie nawet wyobrazić rocjonalnego administrowania, albowiem funkcja ta polega przecież na coraz to większej konkretyzacji planów zarządu państwowego nakreślonych w ustawach bardzo szematycznie, a nieraz nawet w pewnym oderwaniu od aktualnej rzeczywistości.

Nie jest to bynajmniej żadnym zarzutem pod adresem ciał ustawodawczych. Nawet bardzo wysokie kwalifikacje fachowe ich członków nie mogłyby bowiem tu wiele poradzić, gdyż poza techniką fachową—którą osiąga się nie na ławie szkolnej, a w codzien-

nej kuźni praktyki i doświadczenia administracyjnego — w grę wchodzą także czynniki czasu i naturalnego nastawienia psychicznego, które nie pozwalają redagować ustaw techniką rozporządzeń administracyjnych i zmieniać ich tylekroć, ilekroć może zajść potrzeba zmiany rozporządzeń.

Należy tu zdać sobie sprawę, że jeśli ze stanowiska szematyki norm według kryterium prawno-materialnego nie ma różnicy między normami ustaw i rozporządzeń, jak o tym mówiliśmy wyżej, to ze stanowiska socjalnej treści, która jest im właściwa, zachodzi głęboka różnica, o której nie powinno się nigdy zapominać.

Wnikliwy badacz instytucyj prawnych pod kątem socjologicznym, jakim jest prawnik francuski prof. M. Hauriou[1]) w swym kursie prawa administracyjnego w następujący sposób charakteryzuje te dwa źródła prawne.

Są dwa łożyska prawa: ustawa i rozporządzenie. Każde z nich reprezentuje odmienne źródło społeczne. Prawo powstające drogą rozporządzeń reprezentuje w swej czystości władzę polityczną, z jej zasadą autorytetu i charakterem aktów „a priori", którym należy się wprawdzie posłuszeństwo, jednak bez angażowania się w to moralnie (sans l'adhésion des consciences).

Prawo tworzone drogą ustawy jest wyrazem woli ogólnej w wyniku jej ustosunkowania się do władzy politycznej. Ma ono charakter wytworu doświadczenia „a posteriori", z konieczności przybierającego postać poczucia moralnego, oraz nacechowane jest siłą, którą mu daje przystosowanie się do obrotu prawnego (du commerce juridique), opiera się przez to na przesłankach miarodajnych dla wykucia woli ogólnej.

Każde z tych dwóch źródeł[2]) rozwija się z sobie właściwą logiką. Nie zawsze są one ze sobą w zgodzie. Mogą być nawet ze sobą w konflikcie.

Biorąc historycznie, pole działania rozporządzenia jest naprzód nawet bardziej rozległe. Następnie jednak ustawa zaczyna mu się przeciwstawiać, aż w końcu podporządkowuje go sobie, nie niszcząc go wszakże.

Zastanawiając się nad tym, jaki wpływ oba te źródła wywierają na realizację „państwa prawnego", Hauriou ustala dwa istotne pierwiastki (postulaty) tego państwa. Pierwszym z nich jest pod-

---

[1]) **M. Hauriou** — „Précis de droit administratif et de droit publique". Paryż. Wydanie VIII.

Stosuję tu pewne skróty przy przedstawianiu jego wywodów oraz streszczenia.

[2]) Uczony francuski pomija tu prawo zwyczajowe, którego przecież nie można utożsamiać z ustawą, jakkolwiek liczne jego normy z czasem stają się częścią składową ustaw.

porządkowanie p o s z c z e g ó l n y c h aktów (odnoszących się do poszczególnych wypadków) regułom o g ó l n y m poprzednio ustalonym, drugim — podporządkowanie w (obrębie tych reguł ogólnych) punktu widzenia władzy politycznej punktowi widzenia obrotu prawnego.

Jeżeli chodzi o postulat pierwszy, to czynią mu zadość zarówno stosowanie ustaw, jak i stosowanie rozporządzeń, przez co realizuje się zasadę równości obywateli wobec prawa. Dlatego zasada ta jest w większej mierze wytworem władzy politycznej nastawionej na przestrzeganie prawa, chociażby przez nią samą ustanowionego, niż skutkiem dążeń obywateli w kierunku wolności. Jest ona granicą matematyczną, do której zmierza sprawiedliwość rozdzielcza (la justice distributive) władzy politycznej.

Natomiast o ile chodzi o postulat drugi, to spełnienie go przez podporządkowanie rozporządzeń ustawom tak, aby te pierwsze z ostatnimi nie kolidowały, posiada wyjątkową doniosłość dla realizacji państwa prawnego w kierunku wolnościowym. Przez to bowiem zasady wywodzące się z celów policyjnych, stanowiących domenę władzy politycznej, zostają podporządkowane celom inspirowanym przesłankami obrotu prawnego, stanowiącymi duch ustawy, jako jej materię.

Z natury rzeczy władza polityczna (według wywodów Hauriou) musi operować regułami, które czerpią swoje natchnienie z ducha policji, mając za założenie zapewnienie w społeczeństwie porządku materialnego i spokoju materialnego przez akty czystej siły, nie troszcząc się zbytnio o wybór środków, którymi porządek i spokój mogłyby być lepiej zapewnione. Te reguły muszą być jednak uważane za prawowite, ponieważ utrzymanie porządku i spokoju jest podstawową potrzebą społeczeństwa. Te reguły są bezpośrednim wyrazem władzy rządowej i tego co się nazywa zasadą autorytetu, a ich prawowitość pociąga za sobą prawowitość władzy politycznej. Reguły te są decyzjami wykonawczymi, które teoretycznie biorąc mogą być wykonywane przez przymus wszechwładny. Wreszcie reguły te są ustalone „a priori", bez potrzeb zdawania sprawy z lekcyj doświadczenia życiowego.

Z uwagi na cechy powyższe reguły te mogą łatwo stać się aktami arbitralnymi, a nawet przerodzić się w okrucieństwo tego typu rządów, jakie niegdyś panowały w Warszawie (prof. Hauriou ma tu na myśli stosunki, które panowały w Polsce za caratu). Tym niemniej są one jedną z legitymowanych form prawa. Są one pewną formą prawa nie tylko w porządkach politycznych niekonstytucyjnych, pod nazwą „ordonansów" i „ukazów", stanowią one formę prawa także w porządkach konstytucyjnych pod nazwą rozporządzeń. Musi być jednak przy tym spełniony pewien warunek, a mianowicie: rozporządzenia te powinny być mocno ogra-

niczone i podporządkowane, mając za autora tylko władzę niestałą, zawsze odwołalną i zawsze poddawaną kontroli.

Ten warunek zostaje spełniony przez podporządkowanie rozporządzeń regułom wypływającym z celów obrotu prawnego.

Charakteryzując te ostatnie reguły, autor, powołując się na analizę przeprowadzoną w tym zakresie przez Iheringa twierdzi, iż mają one za założenie zapewnienie porządku i spokoju społecznego jedynie przez wpływ obrotu prawnego i wybór środków, które on sam przez się sugeruje ludziom pod warunkiem, iż pozostawi mu się wolną grę. Chodzi tu o mechanizm społeczny automatyczny, który ma za zadanie zaspakajanie potrzeb publicznych przez postępowanie natury „służby" (service). Ten mechanizm funkcjonuje spontaniczne dzięki instynktom pierwotnym człowieka takim, jak instynkt służby bezinteresownej i służby interesownej.

Jest on natchniony wolnościowym punktem widzenia i wyzwala wszystkie zasady, korzystne dla wzajemnej wymiany usług świadczonych sobie w społeczeństwie a składające się na pojęcie t. zw. „sprawiedliwości wymiennej" (la justrice commutative), w przeciwstawieniu do sprawiedliwości rozdzielczej (la justrice distributive) cechującej porządek policyjny.

Że zasady obrotu prawnego znajdują wybitny wyraz w prawie zwyczajowym, względnie w prawie powstającym drogą precedensów sądowych, którego reguły kształtują się w wyniku codziennego ścierania się interesów ludzkich, jest niewątpliwe, gdyż reguły te kształtują się na podstawie doświadczenia, a więc a posteriori. Jednakże Hauriou przyznaje się, iż tej kwestii bliżej nie badał i brak mu miejsca na zbadanie, jaką drogą w tej dziedzinie punkt widzenia władzy politycznej został podporządkowany punktowi widzenia obrotu prawnego. Natomiast o ile chodzi o dziedzinę ustawodawstwa, twierdzi on, że, chociaż ustawa nie opiera się na faktach w tym stopniu co zwyczaj, tym niemniej już sama technika uchwalania jej, a więc ankiety, dyskusje, rozważania, które poprzedzają głosowanie, mają za wynik uprzytomnienie ustawodawcy, jakim sposobem sprawy, których ustawa dotyczy, przebiegają w życiu. Ten tryb uchwalania sprzyja dostosowaniu treści ustawy do istniejących stosunków gospodarczych i społecznych. Toteż najczęściej nadaje ona jedynie formę prawną stosunkom już ustalonym faktycznie w środowisku społecznym.

Różnica źródeł społecznych, z których wywodzą się z jednej strony ustawa, a z drugiej — rozporządzenie, tworzy ich materję (la matière) według określenia Hauriou, której nie należy mieszać z przedmiotem (l'objet). Chodzi nie o przedmiot, lecz o traktowanie tego przedmiotu w pewnym duchu. Niezbędne kryterium łatwo wykryć przez badanie „nielegalności rozporządzeń". Jeżeli rozpo-

rządzenie zostaje uznane za nielegalne, to dzieje się to zazwyczaj dlatego, że zostało ono wydane z pogwałceniem „ducha" ustawy (l'esprit de la loi), której wykonaniu miało służyć, nie zaś przedmiotu ustawy.

W ten sposób rozporządzenie, którego duch genetycznie wywodzi się z innego źródła (l'esprit du règlement), gdy ma charakter wykonawczy — zostaje podporządkowane duchowi ustawy, której wykonaniu ma służyć.

Niezbędna służebna rola rozporządzenia została w praktyce francuskiej w pełni doceniona, gdyż zostało ono wykorzystane w kierunku nawet pogłębienia praworządności, jako przedłużenie ramienia ustawy.

Z natury rzeczy ustawa, jako obliczona na długą metę, może zawierać tylko reguły o trwalszej wartości. Natomiast nie może ona operować regułami bieżącej polityki administracyjnej, która stanowi również jedną z konieczności racjonalnego zastosowania ustawy.

Z drugiej strony prawnicy francuscy po dłuższym doświadczeniu doszli do wniosku, iż byłoby również niebezpiecznym politykę tę pozostawić jedynie okólnikom ministerialnym, zwłaszcza poufnym, albo nieskoordynowanym — od wypadku do wypadku — ocenom urzędników wykonawczych.

To też po niejakim czasie postanowiono tu wykorzystać tę cechę rozporządzenia, którą ono dzieli z ustawą, a mianowicie iż jest również regułą ogólną, bezosobową, przedmiotową, lecz nie posiadającą jej wady — sztywności. Zdecydowano, że skoro życie wymaga przemijających reguł politycznych, należy je stosować w postaci jawnej, realizując i tu zasadę równości obywateli wobec prawa.

Ministrowi wolno zmienić dotychczas prowadzoną politykę swoją, lub swego poprzednika. Może on w tym celu wydać nowe rozporządzenie wykonawcze. Natomiast nie wolno jemu czy jego podwładnym urzędnikom uprzywilejowywać poszczególnych obywateli w swych decyzjach z sobie tylko wiadomych względów.

W jaki sposób zrealizowano te zasady? Otóż Rada Państwa, jako sąd administracyjny, zaczęła w swych orzeczeniach lansować zasadę, że ministrowie mają nie tylko prawo, ale także obowiązek wydawania rozporządzeń wykonawczych, do wykonywanych przez siebie ustaw i to jeszcze przedtem, nim przystąpią do ich indywidualnego wykonywania. Aby to osiągnąć zaczęto uchylać wszystkie indywidualne decyzje wydawane przez władze w wykonywaniu ustaw, przed wydaniem rozporządzeń wykonawczych. Rada Państwa stwierdzała w takich wypadkach brak należytych warunków do indywidualnego wykonania tych ustaw.

Tym sposobem zmuszono ministrów do aktualnego rozwijania postanowień ustawy w rozporządzeniach publicznie ogłaszanych wystawiając na światło dzienne zasady prowadzonej przez nich polityki.

Ta ewolucja rozporządzenia i roli spełnianej przez nie w życiu naświetlana w pracy Hauriou, jest tym bardziej interesująca, że zdarzyła się w kraju uważanym za przodujący w zakresie rozwoju nowoczesnych zasad prawa administracyjnego. A mimo to jest ona na naszym gruncie naogół nieznana i niedyskutowana w literaturze fachowej prawniczej.

Dlatego uważałem za celowe poświęcić temu przedmiotowi nieco więcej miejsca.

Dr JERZY STAROŚCIAK

UWAGI
O SYTUACJI GOSPODARCZEJ SZPITALNICTWA SAMORZĄDOWEGO

Wydane w ostatnim czasie sprawozdanie z rocznej działalności Ministerstwa Zdrowia potwierdza fakt, że w odniesieniu do przyszłości szpitalnictwa samorządowego toczyła się dyskusja na temat, czy szpitale, które przed wojną 1939 r. stanowiły własność samorządu, nadal samorządowymi mają pozostać, czy też szpitale te winny by zostać przejęte pod bezpośredni zarząd administracji rządowej. Jako jeden z argumentów, które przemawiać miały za koniecznością upaństwowienia tych szpitali, wysuwanym był argument, że dążyć należy do skupienia wszystkich szpitali administracyjnie w jednym ręku, a to celem uniknięcia szkodliwej wielotorowości gospodarki.

Przeciw upaństwowieniu, a właściwie wobec tego, że samorząd również musi być traktowany jako administracyjny organ Państwa, przeciw „urządowieniu" urządzeń komunalnych przemawiał nie tylko fakt posiadania przez samorząd bogatego doświadczenia w dziedzinie służby zdrowia publicznego i szpitalnictwa (prowadzenie przez powiatowe związki samorządowe szpitali ogólnych a przez wojewódzkie związki samorządowe w dzielnicach zachodnich i związki międzykomunalne w województwach centralnych szpitali specjalnych), ale również i fakt, że całkowite przejście pod bezpośredni zarząd administracji rządowej wszystkich szpitali samorządowych zmusiłoby tę administrcję do pokrywania z dochodów Skarbu Państwa poważnych częstokroć deficytów szpitali, co dla Skarbu Państwa byłoby zbyt poważnym obciążeniem.

Te też względy doprowadziły do ustabilizowania się polityki szpitalnictwa na tym stanowisku, że szpitalnictwo, w zasadzie prowadzone być winno przez samorząd z tym, że Państwo ze swych środków będzie samorządowi udzielało pomocy w formie

finansowej lub w formie naturaliów, (leki, sprzęt) jak również, że Państwo będzie ingerowało w dziedzinę szpitalnictwa jedynie tam gdzie bądź to samorząd nie jest w stanie, z jakichkolwiek względów, szpitalnictwa we własnym zakresie prowadzić, bądź też gdy względy na specjalny charakter lub cel szpitala będą wymagały bezpośredniego prowadzenia go przez administrację państwową.

Stanowisko to jak się wydaje, jest ujętym w słuszną formę przedłużeniem linii wyrażonej przez rozporządzenie Prezydenta z 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych, jak również potwierdza zasadę, że zakład czy instytucja samorządowa jest instytucją przynajmniej narówni społeczną, publiczną i uspołecznioną, co zakład, majątek czy instytucja będąca w bezpośredniej dyspozycji lub zarządzie administracji rządowej.

Nie da się zaprzeczyć, że sytuacja szpitalnictwa samorządowego w pierwszych kwartałach 1946 r. była trudną. Trudności te wypływały z wielu momentów, z których głownymi były:

1) Trudności finansowe samorządu, który wobec braku lub szczupłości dochodów nie był w stanie do swych budżetów wstawiać dostatecznie wysokich sum na pokrycie deficytów szpitali. Jak bardzo wegetatywne były ówczesne budżety powiatowych związków samorządowych. potwierdza zestawienie nawet nie dziesięciokrotnego wzrostu cyfrowego tych budżetów z budżetami lat 1936 — 1938 w porównaniu z niemal 20-krotnym wzrostem budżetu państwowego (nie biorąc pod uwagę wydatków nieporównywalnych) i kilkudziesięciukrotnym wzrostem wskaźnika cen tak zwanego wolnego rynku. W związku z tą sytuacją zdarzały się wypadki bardzo trudnych momentów związanych z brakiem w kasie samorządu rezerw gotówkowych na pokrycie bieżących wydatków szpitali.

2) Zbyt niskie opłaty dla niektórych kategorii chorych za lecznictwo w szpitalach, powodujące zbyt wielkie niedobory szpitali, które pokrywać musiał w ostateczności właściwy związek samorządowy. Również stosowanie zbyt wysokich i udzielanych licznym instytucjom zniżek dla chorych, umieszczanych przez te instytucje w szpitalach, prowadziło zwłaszcza w odniesieniu do instytucji ubezpieczeniowych faktycznie do tego, że opłaty za chorych nie pokrywały rzeczywistych kosztów pobytu w szpitalu, co w praktyce prowadziło do konieczności subwencjowania instytucji ubezpieczeniowych przez znajdujący się w trudnych warunkach finansowych samorząd.

3) Błędna w niektórych wypadkach praktyka samorządu, który nie wpłacając na rzecz instytucji ubezpieczeniowych składek ubezpieczeniowych, godził się na potrącanie powstałych w ten sposób należności instytucji ubezpieczeniowej z opłat, jakie ta instytucja

zobowiązana była uiścić na rzecz szpitala za leczenie skierowanych tam przez siebie chorych, — co w konsekwencji prowadziło do niesłusznego obciążenia szpitala samorządowego świadczeniami, których nie był on obowiązany ponosić.

4) Dopuszczanie przez związki samorządowe i same szpitale do powstawania zaległości w opłatach należnych szpitalowi, z tytułu leczenia chorych umieszczanych bądź to przez władze samorządowe (gminy — np. za leczenie ubogich w szpitalu powiatowym), bądź to przez administrację cywilną czy wojskową. Zaległości z tego tytułu dochodziły nieraz do znacznych sum. stanowiąc bardzo znaczny uszczerbek w pozycjach dochodowych spitala ,a pośrednio i związku samorządowego.

5) Niedostateczne wreszcie subwencje, czy dotacje ze Skarbu Państwa, na które liczył samorząd w związku z koniecznością uruchomienia szpitali zniszczonych, lub uzupełnienia zdewastowanego lub zużytego w okresie wojennym inwentarza i aparatury szpitala.

Te wszystkie przyczyny składały się na trudną sytuację powiatowych związków samorządowych większych miast i niektórych związków wojewódzkich samorządowych (np. poznański lub pomorski), utrzymujących zakłady lecznicze.

Zapowiedź poprawy na tym polu. ale nie samą jeszcze poprawę, przyniósł dekret o podatkach komunalnych z 20 marca 1946 r. (ogłoszony 24 maja 1946 r.) zapewniający powiatowym związkom samorządowym, przez ustalenie udziału ich w podatku gruntowym na 35%, nieco mocniejszą sytuację finansową. Nie wyłącznie jednak troska o szpitalnictwo dyktowała konieczność zapewnienia powiatom wysokiego udziału w tym podatku, stąd też występować może obawa, czy potrzeby szpitalnictwa samorządowego nie będą pochłaniały w zbyt dużym stopniu dochodów powiatowych związków samorządowych, co spowodowaćby mogło wysokie straty w takich dziedzinach obowiązkowych zadań powiatowych związków samorządowych, jak utrzymywanie dróg publicznych, szkolnictwa, opieki społecznej i t. d. Prawdziwą poprawę dla powiatowych związków samorządowych przyniosło dopiero wyznaczenie stawek podatku gruntowego i przystąpienie samorządu do energiczniejszego ściągania zaległości podatkowych, powodujące faktyczny dopływ do kas samorządowych poważniejszych sum pieniężnych, z których zaspokojone być mogły potrzeby wielu szpitali samorządowych. O tyle można tu powiedzieć „wielu szpitali", że większość szpitali samorządowych prowadzona jest właśnie przez powiatowe związki samorządowe. Pewną poprawę, choć zbyt małą ze względu na nikły procent udziału. wojewódzkich związków samorządowych w podatku gruntowym

(5%), przyniosło usprawnienie akcji ściągania podatku gruntowego również i dla wojewódzkich związków samorządowych.

Ten fakt poprawy bytu wielu szpitali samorządowych nie objął przecież w należytym stopniu szpitali w większych miastach, jak również szpitalnictwa na ziemiach odzyskanych, gdyż podatek gruntowy w miastach nie jest podatkiem decydującym o sytuacji finansowej miasta, na ziemiach odzyskanych zaś, ze względu na ulgi stosowane wobec osadników, wpływy z podatku gruntowego są nikłe.

Niewątpliwie dalszą poprawą sytuacji szpitalnictwa samorządowego przyniesie również wkroczenie w sprawę sytuacji gospodarczej tego szpitalnictwa Prezydium K. R .N., które wydało uchwalającym budżety samorządowe radom narodowym, wytyczne (z dnia 24. XII. 1946 r.) zobowiązujące:

a) gminne rady narodowe do umieszczania w budżetach gminnych na rok 1947 odpowiednich sum na pokrycie kosztów leczenia tych osób, za które płaci gmina,

b) powiatowe rady narodowe do umieszczania w budżetach powiatowych związków samorządowych dostatecznych sum na pokrycie niedoborów szpitali, prowadzonych przez powiatowe związki samorządowe,

c) wojewódzkie rady narodowe do umieszczania w miarę możności w budżetach wojewódzkich związków samorządowych sum, które pozwoliłyby im na udzielanie pomocy w utrzymaniu szpitali dla tych związków samorządowych, które nie są w stanie zaspokoić w tej dziedzinie najniezbędniejszych swych potrzeb (np. powiaty przyczółkowe).

Ponadto zwrócona została uwaga na konieczność usunięcia omawianych niedociągnięć gospodarki niektórych szpitali, niewłaściwość rozliczeń z instytucjami ubezpieczeniowymi i konieczność niedopuszczenia do zaległości w uiszczaniu przez jakiekolwiek instytucje (publiczne czy prywatne), obojętnie czy cywilne czy wojskowe, opłat za leczenie chorych, kierowanych przez te instytucje do szpitali samorządowych. Ułatwia przeprowadzenie tego ostatniego zalecenia stanowisko zajęte przez Prezesa Rady Ministrów w poleceniu wydanym do wszystkich ministrów w dniu 5. VI. 1946 r. w podobnych sprawach, (zwrócenie uwagi przez Prezesa Rady Ministrów na konieczność wydania przez wszystkich ministrów podległym sobie urzędom zarządzeń w sprawie uiszczenia przez te instytucje na rzecz samorządu zaległości podatkowych).

Na gwaranta wykonania tych wytycznych powołane zostały w zasadzie prezydia wojewódzkich rad narodowych, którym donoszone być winny spostrzeżone nienormalności w tej dziedzinie i które nienormalności te likwidować będą drogą porozumienia się

z właściwymi władzami drugiej instancji. W wypadkach zaś, które nie będą mogły być załatwione na szczeblu wojewódzkim, wkraczać będzie bądź właściwe ministerstwo, bądź też inna władza, której będzie to zlecone.

Ten sposób usunięcia trudności gospodarczej szpitali samorządowych, oparty o zasadę samodzielnego likwidowania przez samorząd powstałych trudności, potrafi jak się wydaje, zlikwidować znaczną ilość niedomagań. Nadzieje te czynić można zwłaszcza ze względu na aktualną poprawę sytuacji finansowej powiatowych związków samorządowych.

Niemniej omal że poza możliwością usunięcia omawianych trudności pozostały szpitale miejskie i wiele szpitali wojewódzkich, a to w związku z trudną w dalszym ciągu sytuacją finansową miast i tych wojewódzkich związków samorządowych, które mają szeroko rozbudowane szpitalnictwo. I tu jest nadal aktualna niezbędność pomocy Państwa, obojętnie w jakiej formie, czy przez pomoc finansową dla samych związków komunalnych, czy też w formie opłacania przez Państwo personelu fachowego szpitali, czy wreszcie przez działalność odpowiednich funduszy państwowych.

Jeśliby szło o trudności wojewódzkich związków samorządowych, to podkreślić trzeba, że w zwalczaniu tych trudności nie są one bynajmniej bierne. Przykładem może tu służyć Poznański Wojewódzki Związek Samorządowy, który mając najszerzej rozbudowane zakłady lecznicze, trudności te odczuł specjalnie mocno. Związek ten, nie mając innego wyjścia, wprowadził na swoim terenie daninę na rzecz pokrywania deficytów swych zakładów pociągając do pokrycia tych deficytów powiatowe związki samorządowe. Ze względu na to, że zarówno dochody powiatowych związków samorządowych, jak i wojewódzkiego związku samorządowego w głównej mierze opierają się na podatku gruntowym, danina ta oznacza faktycznie zwiększenie udziału wojewódzkiego związku samorządowego w podatku gruntowym kosztem udziału w tym podatku powiatowych związków samorządowych. Być może rozwiązanie to nie jest całkowicie słuszne, — niemniej na obronę Poznańskiego Wojewódzkiego Związku Samorządowego powiedzieć trzeba, że nie miał on innego wyjścia, że zatem przyjęte przez niego rozwiązanie jest wyrazem nie niezrozumienia sytuacji i zadań samorządu powiatowego, lecz wyrazem trudności finansowych tego samorządu i wyrazem jego troski o należyte zaspokojenie potrzeb publicznych zgodnie z określoną przez wojewódzką radę narodową ich hierarchią.

Reasumując stwierdzić należy, że aczkolwiek koniec roku 1946 i początek roku 1947, w związku ogólną poprawą finansów samorządowych w ogólności, a finansów powiatowych związków samo-

rządowych w szczególności przyniósł poprawę gospodarczej sytuacji szpitali samorządowych, przecież szpitalnictwo to dla swego rozwoju będzie potrzebowało jeszcze specjalnej pomocy Państwa w grupie szpitali miejskich, wojewódzkich i szpitali samorządowych na Ziemiach Odzyskanych. Skoro zaś za zasadę polityki szpitalnictwa w ogóle przyjęta została zasada oparcia tego szpitalnictwa na szpitalach samorządowych i skoro za niezbędną uznaną została rozbudowa stanu posiadania łóżek szpitalnych przynajmniej do wysokości dwukrotnie wyższej niż obecnie, — to z jednej strony te wytyczne ogólno-państwowej polityki szpitalnictwa uznane być winny przez właściwe organa samorządowe powołane do planowania za wiążące w planowaniu działalności samorządu, z drugiej zaś strony odpowiedzialne za stan szpitalnictwa polskiego władze centralne umożliwić winny samorządowi poprzez odpowiednią pomoc fachową i materialną, faktyczne wykonanie stwierdzonych jako konieczne zadań i planowanej przez nie rozbudowy szpitalnictwa samorządowego.

Sam bowiem samorząd z własnych środków, pomimo możliwego jeszcze natężenia wykorzystania tych środków, o ile byłby w stanie ponieść znaczne świadczenia na utrzymanie istniejących szpitali i o ile przyczyniłby się mógł nawet do pewnej rozbudowy tego szpitalnictwa, — nie byłby jednak w możności podjąć tak szerokich inwestycji, które prowadziłyby do niezbędnego podwojenia stanu posiadania szpitalnictwa publicznego.

ANTONI TESKI

USTRÓJ I ORGANIZACJA PAŃSTWOWA JUGOSŁAWII.

Dnia 31 stycznia 1946 r. Jugosłowiańskie Zgromadzenie Ustawodawcze uchwaliło nową Konstyucję, która całkowicie zmieniła strukturę polityczną Państwa Jugosłowiańskiego. Z tą chwilą przestało istnieć także formalnie — faktycznie bowiem już dość dawno nie istniało — Królestwo Serbów, Kroatów i Słoweńców, a Jugosławia stała się, jak mówi Konstytucja, „federalnym państwem ludowym o ustroju republikańskim, wspólnotą narodów o równych prawach, które korzystając z prawa samostanowienia o sobie, postanowiły żyć złączone w państwo związkowe jako Federacyjna Republika Ludowa Jugosławii".

Republika Jugosłowiańska składa się z sześciu suwerennych republik ludowych: Serbii, Kroacji, Słowenii, Bośnii i Hercegowiny, Macedonii oraz Montenegro. Republika Serbska obejmuje autonomiczną prowincję Wojewodinę oraz autonmiczny kraj Kossowo i Metochię.

Z federacyjnego ustroju Jugosławii wynikła konieczność nietylko rozgraniczenia przez Konstytucję kompetencji między Republiką Jugosłowiańską, jako państwem związkowym, a wchodzącymi w skład tego państwa suwerennymi republikami, — lecz także ustanowienia zarówno organów państwowych wspólnych dla całego Państwa jak i takich samych lub podobnych organów dla poszczególnych republik.

Kompetencje Republiki Jugosłowiańskiej jako państwa federalnego.

Do kompetencji Republiki Jugosłowiańskiej jako państwa związkowego, reprezentowanego przez jego najwyższe organy federalne oraz przez organy administracji ogólnopaństwowej, należą następujące sprawy: 1) zmiana Konstytucji federalnej oraz nadzór nad jej stosowaniem i nad zachowaniem zgodności kon-

stytucyj poszczególnych republik z Konstytucją federalną; 2) przyjmowanie nowych republik, które pragną wejść w skład Republiki Jugosłowiańskiej, a także udzielanie zgody na tworzenie nowych autonomicznych prowincyj i krajów; 3) ustalanie granic poszczególnych republik; 4) reprezentacja w stosunkach międzynarodowych i umowy międzynarodowe; 5) sprawy wojny i pokoju; 6) ogólne kierownictwo i kontrola stosunków handlowych z zagranicą; 7) obrona narodowa i bezpieczeństwo Państwa; 8) koleje, komunikacja lotnicza, rzeczna i morska oraz sprawy morskie o znaczeniu ogólnym; 9) poczta, telefon i telegraf; 10) sprawy obywatelstwa federalnego; 11) sprawy emigracji i imigracji oraz sprawy dotyczące obcokrajowców; 12) państwowy plan gospodarczy i statystyka; 13) budżet ogólnopaństwowy, jego zatwierdzenie i kontrola ostateczna nad jego wykonaniem; 14) system pieniężny i kredyt, pożyczki państwowe, obieg dewiz i monet, ubezpieczenia, cła i monopole państwowe; 15) patenty, cechy, wzory, próby, miary, wagi oraz metale szlachetne; 16) opieka nad inwalidami wojennymi, 17) amnestia i prawo łaski stosowane przy przekroczeniach prawa federalnego; 18) przedsiębiorstwa finansowe, przemysłowe, kopalniane, robót publicznych, handlowe, leśne i rolne o znaczeniu ogólnym; 19) drogi, rzeki, kanały i porty o znaczeniu ogólnym; 20) nadzór nad wykonywaniem ustaw federalnych; 21) ustawodawstwo dotyczące podziału dochodów pomiędzy budżet ogólnopaństwowy a budżety poszczególnych republik, jednostek autonomicznych i jednostek administracyjno-terytorialnych oraz dotyczące pożyczek publicznych i podatków; 22) ustawodawstwo dotyczące sądownictwa, prokuratury i adwokatury, kodeks karny, prawo handlowe, wekslowe i czekowe, prawo morskie, ustawodawstwo dotyczące postępowania cywilnego, spornego i niespornego, postępowania egzekucyjnego, likwidacyjnego, karnego i administracyjnego, oraz dotyczące stanu cywilnego obywateli; 23) ustawodawstwo zasadnicze o pracy, handlu i ubezpieczeniu społecznym, o spółdzielczości i o prawie cywilnym; 24) stanowienie ogólnych zasad dla ustawodawstwa i administracji poszczególnych republik w dziedzinie rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa i energii wodnej, robót publicznych, administracji gospodarczej, polityki cen, zdrowia i kultury fizycznej, nauczania, opieki społecznej i organizacji państwowej.

Wszystkie inne sprawy poza wymienionymi należą do kompetencji poszczególnych republik i mogą być przez nie samodzielnie regulowane.

Kompetencja organów ogólnopaństwowych jest więc dość szeroka i obejmuje najważniejsze dziedziny życia zbiorowego. Wydaje się, że ograniczenie kompetencji poszczególnych republik

w tych dziedzinach jest jednak z ogólnopaństwowego punktu widzenia konieczne dla zachowania niezbędnej jedolitości państwa oraz zabezpieczenia jego spoistości i siły.

Zachowanie tej jednolitości mają na celu również dalsze przepisy Konstytucji stanowiące, że ustawy federalne obowiązują w całym Państwie, w razie zaś kolizji między ustawą federalną a ustawą jednej z republik, stosowana jest ustawa federalna. — Każdy obywatel jednej z republik jest jednocześnie obywatelem Republiki Jugosłowiańskiej i korzysta w innej republice z tych samych praw, co obywatele tej republiki. — Akty i dokumenty organów administracji ogólnopaństwowej, oraz akty i dokumenty organów sprawiedliwości każdej z republik, są ważne w całym państwie — z czego wynika, że akty organów administracyjnych poszczególnych republik ważne są tylko na obszarze danej republiki.

Obrót towarowy pomiędzy republikami jest wolny i nie może być ograniczony ustawami którejkolwiek republiki.

Najwyższe organy federalne.

Wszelka władza w Republice Jugosłowiańskiej — jak zresztą w każdej republice — pochodzi od Narodu i należy do Narodu, a wykonywana jest przez Naród za pośrednictwem komitetów ludowych pochodzących z wolnych wyborów, które „począwszy od lokalnych komitetów ludowych aż do zgromadzeń ludowych poszczególnych republik i Zgromadzenia Narodowego Republiki Jugosłowiańskiej powstały i rozwinęły się w walce z faszyzmem i reakcją o wyzwolenie narodowe i reprezentują podstawowe zdobycze tej walki".

Zgromadzenie Narodowe.

Reprezentantem suwerenności ludowej jest Zgromadzenie Narodowe Republiki Jugosłowiańskiej. Jest ono najwyższym organem władzy państwowej i wykonywa wszystkie prawa należne Republice, o ile wykonanie tych praw nie zostało przez Konstytucję powierzone innym organom ogólnopaństwowym. Temuż Zgromadzeniu zastrzeżona jest władza ustawodawcza w tych dziedzinach, które należą do kompetencji Państwa.

Zgromadzenie Narodowe, wybierane na 4 lata, składa się z dwóch izb — Rady Federalnej i Rady Narodów.

Rada Federalna wybierana jest przez wszystkich obywateli (50.000 mieszkańców wybiera jednego posła). Radę Narodów wybierają poszczególne republiki (każda 30 posłów), prowincje autonomiczne (20 posłów) i kraje autonomiczne (15 posłów). Poseł nie może zasiadać jednocześnie w obu izbach. Obie

izby mają równe prawa. Każda izba wybiera przewodniczącego, dwóch wiceprzewodniczących i trzech sekretarzy. Nowowybrane Zgromadzenie Narodowe zbiera się najpóźniej w ciągu meisiąca po przeprowadzeniu wyborów.

Sesje obu izb odbywają się jednocześnie, lecz w zasadzie od dzielnie. Sesje zwyczajne (dwie co roku — 15 kwietnia i 15 października) i nadzwyczajne zwołuje Prezydium Zgromadzenia Narodowego. Gdyby sesja zwyczajna nie została zwołana w terminie, Zgromadzenie Narodowe może zebrać się samo bez zarządzenia Prezydium. Sesje nadzwyczajne zwoływane są w miarę uznania Prezydium, dalej na żądanie poszczególnej republiki, przedstawione za pośrednictwem jej najwyższego organu t. j. zgromadzenia ludowego danej republiki, wreszcie na żądanie 1/3 ogólnej liczby posłów jednej z izb. Wspólne sesje obu izb odbywają się w przypadkach przewidzianych w Konstytucji (np. dla ogłoszenia o uchwaleniu zmiany Konstytucji, dla wyboru Prezydium Zgromadzenia Narodowego, dla mianowania i odwołania Rządu federalnego) lub też na skutek odpowiedniej uchwały obu izb. Na wspólnych sesjach przewodniczą kolejno przewodniczący obu izb, a uchwały zapadają większością głosów, przy czym konieczna jest obecność większości posłów każdej izby. Każda izba uchwala swój regulamin obrad, a Zgromadzenie Narodowe uchwala regulamin obrad dla wspólnych sesji.

Prawo inicjatywy ustawodawczej służy Rządowi federalnemu, poszczególnym jego członkom oraz posłom obu izb. Projekt ustawy może być wniesiony albo do jednej, albo do drugiej izby, a staje się ustawą dopiero po uchwaleniu większością głosów w obu izbach na sesji, na której obecna jest większość posłów danej izby. Każda izba ma prawo zaproponować poprawki do projektu ustawy uchwalonego przez drugą izbę. Projekt z poprawkami wraca wtedy w celu aprobaty do tej izby, z której wyszedł. Jeżeli izba ta go nie zaaprobuje, projekt idzie do Komisji Uzgadniającej, złożonej z równej ilości członków obu izb. Jeżeli także w Komisji Uzgadniającej nie osiągnięto porozumienia, albo gdy jedna z izb odrzuci sposób załatwienia zaproponowany przez Komisję, obie izby obradują na nowo nad całą sprawą. Jeżeli i tym razem nie dojdzie do porozumienia, Zgromadzenie Narodowe zostaje rozwiązane, przy czym dekret rozwiązujący Zgromadzenie wyznacza odrazu termin nowych wyborów.

Ustawy i inne przepisy ogłaszane są w językach wszystkich republik i wchodzą w życie w osiem dni po ogłoszeniu w „Dzienniku Ustaw", chyba że zawierają odmienne zarządzenie.

Każda izba wybiera komisje, którym powierza określone prace. Na pierwszej sesji izby wybierają komisje weryfikacyjne, które sprawdzają pełnomocnictwa posłów. Na propozycję tych komisyj

każda izba potwierdza lub unieważnia te pełnomocnictwa. Zgromadzenie Narodowe i każda izba mogą przez swe komisje badać sprawy o ogólnym znaczeniu, a organy państwowe obowiązane są do wykonania żądań tych komisyj dotyczących ustalenia faktów i zebrania dowodów.

Posłowie Zgromadzenia Narodowego są nietykalni. Nie mogą być pozbawieni wolności i nie może być im wytoczony proces karny bez zgody danej izby lub Prezydium Zgromadzenia Narodowego, chyba że schwytani zostali na gorącym uczynku popełnienia zbrodni, o czym winno być natychmiast powiadomione Prezydium Zgromadzenia Narodowego.

W razie wojny lub istnienia podobnych wyjątkowych okoliczności, Zgromadzenie Narodowe może przedłużyć swój mandat na cały czas trwania stanu wyjątkowego. Ma ono również prawo zdecydować o swym rozwiązaniu przed upływem okresu, na który zostało wybrane. Wybory do nowego Zgromadzenia muszą być ogłoszone przed upływem ostatniego dnia okresu, na który poprzednie Zgromadzienie było wybrane. Od dnia rozwiązania do dnia nowych wyborów nie może ułynąć więcej niż trzy i nie mniej niż dwa miesiące.

Zmiana Konstytucji może być zaproponowana przez Prezydium Zgromadzenia Narodowego, przez Rząd federalny lub przez 1/3 ogólnej liczby posłów jednej izby. Wniosek o przystąpienie do dyskusji nad zmianą Konstytucji musi być przyjęty większością głosów każdej izby, sama zaś zmiana uchwalona absolutną większością głosów ogólnej liczby posłów każdej z izb. Uchwalona zmiana ogłaszana jest przez Zgromadzenie Narodowe na wspólnej sesji obu izb.

Prezydium Zgromadzenia Narodowego

Prezydium wybierane jest na wspólnej sesji obu izb i składa się z prezydenta, sześciu wiceprezydentów, sekretarza i najwyżej trzydziestu członków. Do jego funkcji należy zwoływanie Zgromadzenia Narodowego, rozwiązywanie jego w przypadku niedojścia do porozumienia co do projektu ustawodawczego, zarządzanie wyborów do Zgromadzenia, orzekanie na wniosek Rządu federalnego, prezydiów zgromadzeń ludowych poszczególnych republik, Sądu Najwyższego, Naczelnego Prokuratora Publicznego i z własnej inicjatywy co do zgodności norm ustawodawczych poszczególnych republik z Konstytucją ogólnopaństwową i z ustawami federalnymi, autentyczna interpretacja federalnych norm ustawodawczych, ogłaszanie uchwalonych ustaw, wydawanie dekretów, wykonywanie prawa łaski, nadawanie orderów i odznaczeń, ratyfikowanie umów międzynarodowych, mianowanie i odwoływanie na wniosek Rządu federalnego przedstawicieli dyplomatycznych

za granicą, przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących przedstawicieli obcych państw, zarządzenie ogólnej mobilizacji i stanu wojennego w przypadku zbrojnego zaatakowania państwa lub konieczności wykonania zobowiązań międzynarodowych państwa w stosunku do międzynarodowej organizacji pokoju lub w stosunku do kraju sojuszniczego, mianowanie i odwoływanie na wniosek premiera członków Rządu federalnego w czasie między sesjami izb z warunkiem uzyskania aprobaty Zgromadzenia, wyznaczanie również na wniosek Rządu tymczasowych jego członków, zmiana łączenie i znoszenie Ministerstw i komisyj istniejących w czasie pomiędzy sesjami izb pod warunkiem uzyskania aprobaty Zgromadzenia, ustalanie na wniosek Rządu federalnego, które przedsiębiorstwa i instytucje mają charakter ogólny i podpadają pod bezpośrednią dyrektywę Rządu, oraz zarządzanie na wniosek Rządu federalnego lub na mocy decyzji Zgromadzenia Narodowego głosowania ludowego w sprawach należących do kompetencji Państwa.

Dekrety Prezydium podpisują jego prezydent i sekretarz. Za swe czynności Prezydium odpowiedzialne jest przed Zgromadzeniem, które może nawet przed upływem okresu, na który Prezydium zostało wybrane, znieść z urzędu bądź całe Prezydium bądź poszczególnych jego członków i wybrać na to miejsce nowych.

W razie rozwiązania Zgromadzenia Narodowego Prezydium pełni swe funkcje do czasu wyboru nowego Prezydium.

Organy federalne administracji państwowej.

Najwyższym organem wykonawczym i administracyjnym Republiki Jugosłowiańskiej jest Rząd federalny, mianowany i odwoływany przez Zgromadzenie Narodowe na wspólnej sesji obu izb. Rząd federalny składa się z premiera, wicepremierów, ministrów, prezesa federalnej komisji państwowego planu gospodarczego i prezesa federalnej komisji kontroli. Mogą w nim zasiadać także ministrowie bez teki. Członkowie Rządu składają przysięgę przed Prezydium Zgromadzenia Narodowego, wobec którego też są odpowiedzialni i zdają sprawę ze swych funkcyj. Ponadto ponoszą odpowiedzialność karną za pogwałcenie Konstytucji i innych ustaw podczas sprawowania swych funkcyj. Odpowiadają również za szkody wyrządzone Państwu przez akty nielegalne. Szczegóły tej odpowiedzialności regulują specjalne ustawy federalne.

Ministerstwa dzielą się na federalne i federalno-republikańskie. Do Ministerstw federalnych zaliczają się Ministerstwa: Spraw Zagranicznych, Obrony Narodowej, Komunikacji, Spraw Morskich, Poczty oraz Handlu Zagranicznego. Ministerstwami federalno-republikańskimi są Ministerstwa: Skarbu, Spraw Wewnętrznych,

Sprawiedliwości, Przemysłu, Górnictwa, Handlu i Aprowizacji Rolnictwa i Lasów, Pracy oraz Robót Publicznych.

W zasadzie Ministerstwa federalne kierują określoną gałęzią administracji państwowej na całym obszarze Państwa bezpośrednio przy pomocy własnych organów. Dla wykonywania prac, należących do ich kompetencji, mogą mianować pełnomocników przy rządach poszczególnych republik oraz tworzyć wydziały i sekcje przy komitetach ludowych.

Ministerstwa federalno-republikańskie kierują określoną gałęzią administracji tylko pośrednio poprzez Ministerstwa poszczególnych republik, a mogą kierować bezpośrednio tylko określonymi pracami, przedsiębiorstwami i instytucjami o znaczeniu ogólnym.

W celu nadawania jednolitego kierunku gałęziom administracji państwowej istnieją przy Rządzie federalnym komitety w działach nauczania i kultury, zdrowia publicznego i opieki społecznej Komitety takie mogą być tworzone także w innych działach administracji państwowej.

Najwyższe organy w poszczególnych republikach Zgromadzenia ludowe.

Każda republika posiada swoje własne zgromadzenie ludowe, wybierane na cztery lata zgodnie z konstytucją danej republiki i będące jej najwyższym organem władzy. Do tego zgromadzenia należy wyłącznie władza ustawodawcza. Zgromadzenie wybiera sobie przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i sekretarzy, którzy kierują sesjami.

Prezydium zgromadzenia ludowego.

Ponadto zgromadzenie ludowe wybiera prezydium złożone z prezydenta, jednego lub kilku wiceprezydentów, jednego sekretarza i takiej ilości członków jaką określa konstytucja danej republiki, która również ustala kompetencje prezydium.

Organy administracyjne.

Najwyższym organem wykonawczym i administracyjnym jest rząd danej republiki, mianowany i odwoływany przez zgromadzenie ludowe, przed którym też ponosi odpowiedzialność za sprawowanie swych funkcyj

Ministerstwa poszczególnych republik są albo federalno-republikańskie albo republikańskie. — Ministerstwa federalno-republikańskie kierują określoną gałęzią administracji i poza dziedzinami, należącymi do ich własnej kompetencji, prowadzą sprawy mini-

sterstw federalno-republikańskich. Rządu federalnego zgodnie z ich zarządzeniami, instrukcjami, zleceniami i decyzjami. Ministerstwa republikańskie kierują samodzielnie pewną gałęzią administracji, należącą do kompetencji danej republiki.

Ministerstwa są określane przez konstytucję danej republiki zgodnie z Konstytucją federalną. Prezydium zgromadzenia ludowego ma jednak prawo zmieniać, łączyć i znosić istniejące Ministerstwa zgodnie z Konstytucją federalną, konstytucją danej republiki, ustawami federalnymi i decyzjami Prezydium Zgromadzenia Narodowego.

Organy autonomicznych prowincyj i krajów.

Zakres autonomii i prawa autonomicznych prowincyj i krajów ustalane są przez konstytucję republiki, do której prowincje te i kraje należą. Statut autonomiczny, który musi być zgodny z Konstytucją federalną i z konstytucją danej republiki, uchwala najwyższy organ autonomicznej prowincji lub kraju, a zatwierdza zgromadzenie ludowe republiki.

Najwyższym organem autonomicznej prowincji jest zgromadzenie ludowe tej prowincji, wybierane na trzy lata przez jej obywateli. Zgromadzenie to zbiera się zgodnie z postanowieniami konstytucji danej republiki. Wybiera ono centralny komitet wykonawczy jako swój organ wykonawczy i administracyjny.

Najwyższym organem kraju autonomicznego jest regionalny komitet ludowy, wybierany na trzy lata przez obywateli tego kraju. Sesje swe komitet ludowy odbywa zgodnie z przepisami konstytucji danej republiki. Komitet ludowy wybiera regionalny komitet wykonawczy, który jest jego organem wykonawczym i administracyjnym.

Organy jednostek administracyjno-terytorialnych.

Organem gmin wiejskich i miejskich, powiatów, miast wydzielonych, departamentów i krain są lokalne komitety ludowe. — Komitety ludowe gmin wiejskich i miejskich wybierane są na dwa lata, zaś komitety ludowe powiatów, miast wydzielonych, departamentów i krain na trzy lata przez obywateli danej jednostki. — Komitety ludowe powiatów, miast wydzielonych, departamentów i krain odbywają swe sesje zwyczajne w terminach przewidzianych w Konstytucji danej republiki. Co do sesji komitetów ludowych gmin wiejskich i miejskich Konstytucja odsyła załatwienie tej sprawy do ustaw specjalnych.

Komitety ludowe kierują działalnością podległych im organów administracyjnych oraz rozwojem gospodarczym i kulturalnym

w swoim okręgu, zabezpieczają porządek publiczny oraz wykonywanie ustaw i ochronę praw obywateli, same uchwalają swoje budżety i w ramach swej kompetencji wydają ogólne zarządzenia na mocy Konstytucji federalnej, konstytucji danej republiki, praw federalnych, ustaw danej republiki i na mocy ogólnych zarządzeń władz przełożonych.

Przy realizowaniu swych zadań komitety ludowe obowiązane są opierać się na inicjatywie i szerokim udziale mas ludowych i organizacyj świata pracy.

Organami wykonawczymi i administracyjnymi lokalnych komitetów ludowych są — jak wspomniano — komitety wykonawcze złożone z przewodniczącego, jego zastępcy, sekretarza i kilku członków, a tylko w małych gminach wiejskich komitet wykonawczy składa się z dwóch osób, naczelnika i sekretarza. Komitety wykonawcze wybierane są przez komitety ludowe spośród ich członków.

W terminach, przewidzianych przez prawo, lokalny komitet ludowy zwołuje l o k a l n e z e b r a n i e w y b o r c ó w, któremu składa sprawozdanie ze swych czynności. Prawa i obowiązki tych zebrań regulują specjalne przepisy ustawowe.

Organy wykonawcze lokalnych komitetów ludowych podlegają zarówno swoim komitetom ludowym jak i organom wykonawczym i administracyjnym władz przełożonych.

Dla kierowania poszczególnymi gałęziami administarcyjnymi komitety ludowe mogą posiadać wydziały i sekcje, podlegające kierownictwu komitetów wykonawczych — Wydziały te i sekcje podlegają w swych pracach zarówno swojemu komitetowi wykonawczemu jak i odpowiedniemu wydziałowi nadrzędnego komitetu ludowego i właściwemu ministerstwu danej republiki.

Sądownictwo.

Organem Narodu w zakresie wymiaru sprawiedliwości są: Sąd Najwyższy Republiki Jugosłowiańskiej, sądy najwyższe poszczególnych republik i prowincyj autonomicznych, sądy departamentalne i sądy powiatowe. W drodze ustawy mogą być jednak tworzone także sądy szczególne dla określonych rodzajów spraw.

Sądy są oddzielone od administracji we wszystkich instancjach, są niezależne przy wymiarze sprawiedliwości i orzekają zgodnie z ustawami w imieniu Narodu. Sądy wyższej instancji mają, w granicach przewidzianych ustawą, prawo kontroli nad sądami niższej instancji.

Rozprawy sądowe są w zasadzie jawne. Wyroki sądowe mogą być zmienione jedynie przez właściwy sąd wyższej instancji.

W zasadzie wszystkie sądy orzekają w kompletach, przy czym komplety w sądach powiatowych i departamentalnych, orzekających w pierwszej instancji, składają się z sędziów zawodowych i z sędziów przysięgłych, mających równe prawa przy ferowaniu wyroków.

Postępowanie sądowe odbywa się z języku republiki, prowincji lub kraju autonomicznego, w którym mieści się siedziba sądu. Obywatele nie znający tego języka, mogą posługiwać się rodzimym językiem oraz zapoznawać się z aktami i śledzić przebieg procesu przy pomocy tłumacza.

Sędziowie Sądu Najwyższego Republiki Jugosłowiańskiej wybierani i zwalniani są ze swych funkcyj przez Zgromadzenie Narodowe na wspólnej sesji obu izb, zaś sędziowie sądów najwyższych poszczególnych republik i prowincyj autonomicznych — przez zgromadzenie ludowe danej republiki lub prowincji. Sędziów i sędziów przysięgłych sądów departamentalnych w departamencie lub mieście wybiera komitet ludowy danego departamentu lub miasta, a sędziów i sędziów przysięgłych sądów powiatowych w powiecie lub mieście — komitet ludowy danego powiatu lub miasta.

Sąd Najwyższy Republiki Jugosłowiańskiej jest najwyższym organem wymiaru sprawiedliwości w Państwie, a ustawa federalna określa w jakich sprawach orzeka on jako pierwsza i w jakich jako druga instancja. Poza tym Sąd Najwyższy orzeka zawsze tylko o legalności wykonywalnych orzeczeń wszystkich sądów Republiki Jugosłowiańskiej pod kątem widzenia stosowania ustaw federalnych. Sądy najwyższe poszczególnych republik i prowincyj autonomicznych orzekają również tylko o legalności takich orzeczeń wszystkich sądów danej republiki czy prowincji. Sądy najwyższe są więc wszystkie *wyłącznie* instancjami *kasacyjnymi*.

Sądownictwo wojskowe nie jest uregulowane w Konstytucji, a jego organizację i kompetencje określa specjalna ustawa federalna.

Prokuratura Publiczna.

Prokuratura Publiczna jest organem Zgromadzenia Narodowego Rupubliki Jugosłowiańskiej, a zadanie jej polega na sprawowaniu nadzoru nad ścisłym przestrzeganiem ustaw przez wszystkie ministerstwa, podległe im organy administracyjne i instytucje zarówno ogólnopaństwowe jak i republikańskie, przez urzędników i przez wszystkich obywateli.

Naczelnego Prokuratora Publicznego i jego zastępców mianuje i odwołuje Zgromadzenie Narodowe na wspólnym posiedzeniu obu izb. Prokuratorzy poszczególnych republik i ich zastępy mianowani i odwoływani są przez Naczelnego Prokuratora Publiczne-

go, zaś prokuratorzy autonomicznych prowincyj i krajów, krain departamentów i powiatów — przez prokuratora publicznego republiki za zgodą Naczelnego Prokuratora Publicznego.

Przy wykonywaniu swych funkcji prokuratorzy publiczni są niezależni i podlegają tylko Naczelnemu Prokuratorowi Publicznemu a uprawnieni są do zgłaszania żądań i wnoszenia skarg oraz interweniowania na zasadzie ustawy w toku postępowania sądowego i administracyjnego. Ponadto mają prawo pociągania do odpowiedzialności karnej, a także w celu ochrony legalności zgłaszania żądań w stosunku do podlegających wykonaniu orzeczeń sądowych i administracyjnych.

Prokurator Publiczny armii i inni prokuratorowie wojskowi mianowani są przez głównodowodzącego armią. Organizację i kompetencje Wojskowej Prokuratury Publicznej określa specjalna ustawa federalna.

Uprawnienia organów nadrzędnych w stosunku do organów podwładnych.

Uchylanie aktów nielegalnych.

Prezydium Zgromadzenia Narodowego ma prawo unieważnić i uchylić wszelkie rozporządzenia, instrukcje, postanowienia i decyzje Rządu federalnego, o ile akty te są niezgodne z Konstytucją federalną lub ustawami federalnymi.

Prezydium zgromadzenia ludowego republiki służy analogiczne prawo w stosunku do rozporządzeń itd. rządu republiki, niezgodnych z Konstytucją federalną lub konstytucją republiki albo z ustawami federalnymi lub prawami republiki.

Rząd federalny upoważniony jest do unieważnienia i uchylenia wszystkich zarządzeń, poleceń, instrukcyj i decyzyj członków Rządu w razie ich niezgodności z Konstytucją federalną, ustawami federalnymi, rozporządzeniami, instrukcjami, poleceniami lub decyzjami tegoż Rządu.

Rząd republiki posiada analogiczne uprawnienia w stosunku do zarządzeń itd. ministrów republiki.

W sprawach należących do kompetencji federalnej Rząd federalny uprawniony jest do zawieszania aktów rządu republiki oraz do unieważniania aktów poszczególnych ministrów republiki w razie niezgodności tych aktów z Konstytucją federalną, konstytucją republiki oraz rozporządzeniami, instrukcjami i poleceniami Rządu federalnego lub jednego z jego członków. — W tych samych warunkach członkowie Rządu federalnego mają prawo zawieszać akty ministrów republiki.

Prezydium zgromadzenia ludowego republiki lub zgromadzenie ludowe prowincji autonomicznej oraz nadrzędne komitety ludowe

uprawnione są do unieważniania i uchylania nielegalnych i nieprawidłowych aktów podległych komitetów ludowych.

Rząd republiki, ministrowie i centralny komitet wykonawczy prowincji autonomicznej mają w granicach swej kompetencji prawo unieważniać i uchylać nielegalne i nieprawidłowe akty komitetów wykonawczych. Takie samo prawo służy nadrzędnym komitetom wykonawczym w stosunku do podległych komitetów wykonawczych.

Komitet ludowy może unieważnić i uchylić każdy nielegalny i nieprawidłowy akt swego komitetu wykonawczego.

Komitet wykonawczy nadrzędnego komitetu ludowego lub centralny komitet wykonawczy autonomicznej prowincji i rząd republiki mogą wstrzywać wykonanie nielegalnych i nieprawidłowych aktów podległego komitetu wykonawczego i zaproponować swojemu komitetowi ludowemu względnie zgromadzeniu ludowemu autonomicznej prowincji lub prezydium zgromadzenia ludowego republiki unieważnienie lub uchylenie takich aktów.

Rozwiązywanie komitetów ludowych.

Nadrzędny komitet ludowy, zgromadzenie ludowe prowincji autonomicznej względnie prezydium zgromadzenia ludowego republiki mają prawo rozwiązania każdego podległego komitetu ludowego i zarządzenia nowych wyborów. Ciała te uprawnione są ponadto do znoszenia z funkcji komitetów wykonawczych wszystkich podległych komitetów ludowych i ustalenia terminu dla dokonania wyboru nowych komitetów wykonawczych.

Z przepisów tego działu Konstytucji oraz z kilku poprzednio przytoczonych wynika, że organy nadrzędne posiadają nietylko szerokie prawo kontroli nad działalnością organów podległych, lecz nadto mogą w razie uchybień reagować w sposób zdecydowany i unieważniać nielegalne akty organów podległych, usuwać władze wykonawcze, oraz rozwiązywać podległe ciała zbiorowe. Ten system należycie wykonywany powinien zagwarantować państwu federalnemu, jakim jest Jugosławia, należytą spoistość i siłę wewnętrzną.

Na zakończenie jeszcze kilku słów o postanowieniach Konstytucji co do armii. — Armia jest — jak głosi Konstytucja — siłą zbrojną Republiki Jugosłowiańskiej, a jej zadaniem jest zapewnić Państwu niezależność, zaś jego narodom wolność. Jest ona stróżem nietykalności granic Państwa i służy utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa. — Głównodowodzącego armią mianuje Zgromadzenie Narodowe na wspólnym posiedzeniu obu izb.

STEFAN STOSYK

TYPOWE NIEDOMAGANIA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ.

(artykuł dyskusyjny)

Aparat administracji publicznej pracuje już w pełnym tempie. Personel oddaje się służbie naogół z zapałem i ofiarnością. Warunki pracy, tak ogólne jak lokalne, stopniowo normalizują się i stabilizują. Sprawność, wydajność i wyniki pracy są coraz lepsze. Tym niemniej jesteśmy jeszcze dość dalecy od tego ideału administracji, jaki mamy przed oczyma. Musimy wyzbyć się licznych jeszcze błędów, nadrobić wiele braków, usunąć sporo usterek, wyjść z koła nieporozumień.

Szereg tych niedomagań w naszej pracy codzienej występuje na różnych terenach, w tych samych lub podobnych warunkach, — możemy je więc nazwać typowymi. Jedne z nich są poważniejsze, inne mniej poważne, jeszcze inne zgoła drobe. Jedne dadzą się usunąć łatwiej lub wcześniej, inne trudniej lub później. Wszystkie one jednak są przeszkodami na drodze do całkowitego unormowania systemu pracy w administracji publicznej i do postawienia tego systemu na możliwie wysokim poziomie. Trzeba je zatym wspólnymi i konsekwentnymi wysiłkami zwalczać, a w tym celu trzeba je sobie wpierw jasno uprzytomnić.

Dla ułatwienia tego zadania w odniesieniu do urzędów administracji ogólnej spróbuję poniżej naszkicować te niedomagania typowe w organizacji i metodach pracy, które — według moich spostrzeżeń — występują w administracji ogólnej najczęściej, a których przezwyciężenie, przy pewnych wysiłkach, leży całkowicie w granicach możliwości aparatu wykonawczego. Próba ta obejmie tylko kwestie natury ogólnej, poza tym zaś będzie miała jedynie formę punktacji, bez szerszego naświetlania poszczególnych punktów, dla praktyka bowiem takie naświetlenie byłoby zbędne. Chcę tylko podsumować spostrzeżenia, jakie w szerszym lub węższym zakresie czynimy lub możemy czynić wszyscy, bez względu na zajmowane stanowisko służbowe, przy czym podsumowanie to traktuję jako wstępny materiał do dyskusji, która —

moim zdaniem — powinna się na tle poruszonej kwestii rozwinąć. Sądzę, że kwestia ta warta jest poważnego zainteresowania ze strony ogółu pracowników administracji ogólnej. Każdy z nas przecież powinien się poczuwać do obowiązku samodzielnego poszukiwania dróg wiodących do usprawnienia naszej pracy i podniesienia jej faktycznej wydajności.

Rzecz prosta — wszystkie naszkicowane niżej punkty nie występują w jednym urzędzie jednocześnie i nie występują w każdym urzędzie. I niechaj nikt z nas nie zraża się, jeżeli poniższa punktacja wyda mu się zbyt obfitą lub dla administracji niepochlebną. Nie idzie tu wszak o wyprowadzenie na podstawie omawianej punktacji jakiegoś ryczałtowego sądu o dziesiejszym stanie organizacyjnym administracji publicznej, ani o piętnowanie istniejących braków lub niedociągnięć, czy o wytykanie komukolwiek popełnianych błędów. Zresztą ten tylko nie błądzi, kto nie pracuje. A my pracujemy. I naprawdę nie mamy czego się wstydzić, dotychczasowe bowiem postępy i rezultaty naszej pracy są dostatecznie przekonywujące, nawet dla notorycznych czarnowidzów. Poprostu mamy odwagę uczciwie zestawić własne niedociągnięcia by tym łatwiej ich na przyszłość uniknąć.

Oto punktacja, oparta na spostrzeżeniach z terenu.

1) Zbyt częste stosowanie przestarzałych metod pracy biurowej (niedostateczny zakres samodzielnej decyzji poszczególnych pracowników, a nadmierna koncentracja decyzyj w osobach kierowników, system dziennikowy w pracy kancelaryjnej, nadmiar rejestracji, pokwitowania wewnętrzne, powolny i niedość prostolinijny obieg akt, niedość precyzyjny podział rzeczowy akt, niejednokrotnie nieporządek w teczkach i t. p.), pomimo, że istnieją odpowiednie przepisy przedwojenne i powojenne, zalecające metody bardziej postępowe, sprężystsze i wydajniejsze. Twierdzenie, że przy obecnym, w dużej części niewyrobionym jeszcze i nie ustabilizowanym służbowo personelu, nie można stosować w pracy biurowej metod nowoczesnych, opartych na ekonomii czasu, sił i kosztów, na zaufaniu do pracownika i na kontroli faktycznej zamiast formalnej, uważam za nieusprawiedliwione ryczałtowanie poglądu, za zbytnie upraszczanie sobie zagadnienia, powodujące formalistyczne ujmowanie spraw i powolność ich biegu.

2) Częsta obawa przed wzięciem na siebie odpowiedzialności za podejmowane decyzje względnie za sprawowane czynności. Zjawisko to odbija niekorzystnie od zdawna ugruntowanego w administracji ogólnej nastawienia na dekoncentrację i jaknajszersze wyzwalanie w poszczególnych pracownikach nietylko ambicji służbowej i inicjatywy własnej, ale i pełnego poczucia odpowiedzialności. Niektórzy łączą to zjawisko z istniejącą mnogością

różnorodnych czynników kontrolnych, przed którymi uważają za potrzebne zabezpieczać się przed przerzucanie odpowiedzialności na innych, względnie przez szereg asekuracyj czysto formalnych. Pogląd taki jest zasadniczym nieporozumieniem, wymagającym zdecydowanego wykorzenienia.

3) Niedość aktywna i konsekwentna względnie niedość umiejętna działalność czynników stałego nadzoru wewnętrznego nad organizacją i metodami pracy własnego urzędu. Oddziały organizacyjne urzędów wojewódzkich nie zawsze rozwijają potrzebną dynamikę względnie przestrzegają utrzymania odpowiedniego kierunku swej pracy istotnej t. j. organizacyjno-usprawnieniowej, w starostwach zaś rola wspomnianego czynnika nadzoru wewnętrznego również nie wykazuje potrzebnej aktywności.

4) Urzędy wyższej instancji, a raczej ich komórki organizacyjne względnie pracownicy, naogół jeszcze za mało zdają sobie sprawę z warunków pracy, z trudności, braków i potrzeb urzędów instancji niższej i nie doceniają w dostatecznej mierze faktu, że uporządkowanie i postawienie na możliwie wysokim poziomie stanu organizacyjnego i funkcjonalnego ich odpowiedników terenowych, aż do samego dołu aparatu administracyjnego, zaoszczędziłoby im samym wielu trudności w pracy bieżącej oraz dopomogłoby do usprawnienia agend własnych. W szczególności urzędy wyższej instancji względnie ich pracownicy niejednokrotnie

a) nie formułują przesyłanych w teren dyrektyw w sposob dość jasny, przejrzysty i pod każdym względem praktyczny,

b) wyznaczają zbyt krótkie terminy wykonania swoich zarządzeń,

c) nie dołączają do swoich zarządzeń, powołujących się na odpowiednie przepisy prawne z okresu przedwojennego — których to przepisów urzędy niższej instancji często nie posiadają — przedruków tych przepisów.

d) obarczają podległe urzędy takimi obowiązkami natury technicznej lub gospodarczej, które łatwiej, taniej i dokładniej mogą być wykonane centralnie, np. jeśli idzie o zaopatrzenie w druki, ewidencje i t. p.,

e) obarczają podległe urzędy nadmiarem sprawozdawczości i statystyki,

f) nie wyczerpują wszystkich sposobów, mających na celu dopomożenie podległym urzędom do okrzepnięcia organizacyjnego i do podniesienia sie na wyższy poziom funkcjonalny, np. nie przeszczepiają celowej inicjatywy, wypróbowanych już metod skutecznego działania i dodatnich osiągnięć z punktów lepszych na słabsze, nie opracowują dla podległych urzędów potrzebnych instrukcyj, wzorów, wykazów akt, nie zaopatrują ich

w potrzebne pomoce i urządzenia, nie przesyłają im okólników w potrzebnej ilości egzemplarzy i t. p.,

g) nie utrzymują dość intensywnego kontaktu bezpośredniego z podległymi urzędami w terenie,

h) nie utrzymują dość ścisłego kontaktu ze specjalnymi organami inspekcji i nie wykorzystują w dostatecznej mierze wyjazdów a następnie spostrzeżeń tych organów; dotyczy to zwłaszcza komórek organizacyjnych, załatwiających sprawy personalne.

5) Brak należytego doceniania roli i znaczenia czynnika ludzkiego w administracji publicznej. Nie idzie tu jedynie o tak podstawową konieczność, jak staranny dobór pracowników i należyte wykorzystanie ich kwalifikacyj, tak, iżby aparat administracji ogólnej, na który zwrócone są oczy mieszkańców danego obszaru administrowanego, był naprawdę wzorowy i by w tym aparacie każdy robił faktycznie to, do czego najlepiej się nadaje. Idzie o potrzebę dbałości jeszcze dalej posuniętej. W szczególności uważam, że u nas za mało jeszcze docenia się momenty psychologiczne w organizacji pracy zespołowej, mające ogromne znaczenie dla wytworzenia jak najlepszej atmosfery pracy i współpracy, a przede wszystkim dla wydobycia z każdej jednostki serca do pracy, zadowolenia z niej i realnej inicjatywy. Niejednokrotnie brak wykorzystania takiej inicjatywy, brak dobrego przykładu, zachęty, pochwały czy nagrody, życzliwej dorady, a w rezultacie brak atrakcyjności służby w danym środowisku. Tych podniet nie zastąpi nigdy stosunek czysto formalny, czy suchy rygor, nie zawsze zresztą dość przemyślany, sprawiedliwy lub taktowny. Nieraz też brak bezpośredniego i aktywnego zainteresowania — tak ze strony przełożonych, jak ze strony związków zawodowych — wyrobieniem służbowym, intelektualnym i kulturalnym pracowników, ich sytuacją osobistą i materialną, ich żywotnymi potrzebami. W odniesieniu do młodego i surowego jeszcze materiału ludzkiego, który często trzeba urabiać od podstaw, troska o to wyrobienie będzie niewątpliwie dużą i ciągłą pracą, praca ta jednak jest niezbędna.

6) Szkolenie pracowników niejednokrotnie nie daje oczekiwanych rezultatów, ponieważ:

a) program szkoleniowy bywa przeładowany materiami zbyt specjalnymi, interesującym praktycznie tylko niektórych pracowników, nie obejmuje natomiast w dostatecznej mierze materii ,posiadających znaczenie ogólne i z punktu widzenia założeń akcji szkoleniowej istotnych; za takie materie uważam przede wszystkim praktyczne wiadomości i wskazówki z dziedziny organizacji administracji publicznej i jej metod pracy,

oparte na zasadach naukowej organizacji ,zwłaszcza w odniesieniu do pracy biurowej — kierowniczej, referendarskiej i kancelaryjnej;

b) program szkolenia bywa przyswajany szkolonym w sposób raczej teoretyczny, niż praktyczny; metoda szkolenia ogranicza się z reguły do wykładów, natomiast nie operuję przykładami z bieżącej praktyki, pokazami, ćwiczeniami i parlatoriami, przez co akcja szkoleniowa traci na atrakcyjności;

c) program szkolenia bywa nieodpowiednio rozłożony w czasie, wskutek czego staje się zbyt nużącym dla przemęczonych normalnymi zajęciami służbowymi pracowników szkolonych;

d) akcja szkoleniowa nie cieszy się stałym i bezpośrednim zainteresowaniem kierowników urzędów, co pozbawia ją autorytatywności;

e) niezawsze trafny dobór wykładowców — często z konieczności — a w związku z tym zarówno treść jak forma wykładów szkoleniowych nieraz szwankują co nie jest zachętą dla szkolonych;

f) brak odpowiednich podręczników względnie skryptów, rekapitulujących materiał szkoleniowy i utrwalających go, tak dla stałego użytku podręcznego szkolonych, jak dla dalszego samokształcenia się pracowników;

g) dotychczasowy sposób zaznajamiania się pracowników z nowowydawanymi przepisami zawodzi.

7) Niedość konsekwentne przestrzeganie zasady oszczędności w gospodarce ludźmi, materiałami i czasem, za słabe propagowanie tej zasady wśród pracowników oraz za mało zdecydowana walka z wszelakimi postaciami marnotrawstwa.

8) Brak faktycznej koncentracji względnie harmonizacji prac statystyczno-sprawozdawczych, brak cenzury celowości, form i terminów ankiet, nakładających na podległe urzędy obowiązki statystyczno-sprawozdawcze, oraz nieścisłość względnie niezgodność niektórych podstawowych danych o terenie, zbieranych i posiadanych przez różne jednostki administracyjne lub przez różne komórki organizacyjne tego samego urzędu.

9) Stereotypowe odbywanie zjazdów i konferencyj poszczególnych rodzajów pracowników, n. p. referentów pewnego działu administracji, inspektorów, sekretarzy gminnych i t. p. w urzędach wyższych, zjazdy te inicjujących, zamiast w terenie, w coraz to innych urzędach wykonawczych, gdzie uczestnicy zjazdu mogliby nietylko przedyskutować poszczególne punkty programu zjazdu, lecz także zapoznać się naocznie ze stanem rzeczy na interesującym ich odcinku administracji u sąsiadów i gdzie możnaby uzupełnić i ożywić obrady przy pomocy pokazowej inspekcji lub podobnych metod poglądowych.

10) Niewykorzystanie możliwości tworzenia w poszczególnych województwach wzorowych jednostek administracyjnych, w szczególności wzorowych starostw i urzędów gminnych, jako ośrodków wzorcowego oddziaływania usprawnienionego. Podjęcie tej akcji leży w istotnym interesie służby. Ewentualny szkopuł, że tworzenie wzorowych jednostek administracyjnych byłoby dziś jeszcze przedwczesne należałoby uważać za błędny w samym założeniu, bo właśnie dziś bardziej niż kiedykolwiek potrzebne są takie ośrodki wzorcowe.

Takie byłyby w ujęciu szkicowym — najważniejsze niedomagania typowe w administracji ogólnej które widzę, a które dałoby się zwalczyć, przy zbiorowym wysiłku wszystkich pracowników zwłaszcza zajmujących stanowiska kierownicze na różnych szczeblach hierarchii służbowej. Zwalczanie innych, drobniejszych niedomagań i usterek leży całkowicie w możliwościach każdego pracownika z osobna i specjalnego wysiłku nie wymaga.

Mgr. ANTONI MARCZEWSKI

REJESTRACJA URODZIN.

Obowiązujące od dnia 1. stycznia 1946 r. prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. R. P. Nr 48 poz. 272 ex 1945) unormowało w sposób jednolity dla całego obszaru Państwa między innymi sprawę rejestracji urodzeń.

W myśl art. 58 cytowanego prawa „urodzenie dziecka należy zgłosić urzędnikowi stanu cywilnego, w którego okręgu dziecko urodziło się, w ciągu dwóch tygodni, celem sporządzenia aktu urodzenia, choćby dziecko zmarło przed upływem tego czasu." Stosownie zaś do art. 90 ust. (1) prawa, „kto, będąc obowiązany do zgłoszenia urzędnikowi stanu cywilnego urodzenia lub zejścia, nie czyni tego w czasie właściwym, podlega grzywnie od 20 do 500 złotych".

Termin 2 tygodniowy, przewidziany w prawie o aktach stanu cywilnego dla zgłaszania urodzeń, jest nieco dłuższy od dotychczas obowiązujących terminów w poszczególnych byłych dzielnicach.

Pomimo wyraźnego przepisu prawa, nakazującego zgłoszenie urodzenia dziecka urzędnikowi stanu cywilnego, celem sporządzenia aktu urodzenia, zazwyczaj osoby, obowiązane do dokonania takiego zgłoszenia (art. 60), nie przestrzegają ustawowego obowiązku, co należy tłumaczyć niezdawaniem sobie sprawy ze znaczenia aktu urodzenia i jego skutków dla nowo urodzonego.

Niezgłoszenie urodzenia dziecka we właściwym terminie pociąga za sobą również ujemne skutki z punktu widzenia interesu państwowego, gdyż uniemożliwia prowadzenie dokładnej statystyki ruchu naturalnego ludności.

Zwlekanie ze sporządzeniem aktu urodzenia jest zjawiskiem prawie nagminnym. Należy podkreślić, że bagatelizowanie powyższego obowiązku daje się zauważyć wśród wszystkich warstw społeczeństwa. Być może, iż do pewnego stopnia na taki stan rzeczy wpływa zbyt niski wymiar kary za niezachowanie ustawowego terminu dokonania zgłoszeń.

Rzecz oczywista, że zachodzą i takie wypadki, w których zgłoszenie urodzenia dziecka w Urzędzie Stanu Cywilnego nie mogło być dokonane w terminie ustawowym z przyczyn niezależnych od osób do tego powołanych.

Tego rodzaju wypadki wymagają specjalnego omówienia. Mówiąc o nich, trzeba odróżnić wypadki, gdy dziecko urodziło się w kraju, od wypadków, gdy fakt urodzenia nastąpił za granicą.

I. O ile dziecko urodziło się w kraju, to stosownie do przepisu art. 60 prawa o aktach stanu cywilnego, urodzenie dziecka winno być zgłoszone we właściwym ze względu na miejsce jego urodzienia Urzędu Stanu Cywilnego. Do zgłoszenia obowiązani są w następującej kolejności:

a) ojciec,
b) położna, która była obecna przy porodzie,
c) lekarz, który był obecny przy porodzie,
d) każda inna osoba, która była obecna przy porodzie lub wie o porodzie na podstawie osobistego przekonania się o tym,
e) matka dziecka, skoro tylko stan zdrowia jej na to pozwoli.

Z powyższego przepisu wynika, że zgłoszenie urodzenia dziecka nie stanowi zasadniczo żadnych trudności, gdyż może być dokonane w kolejności przez jedną z wyżej wymienionych osób.

Jednakże ustawodawca liczył się z tym, że zgłoszenie urodzenia dziecka może nastąpić z opóźnieniem nawet powyżej trzech miesięcy. W związku z tym art. 67 zawiera postanowienie, że w tych wypadkach urzędnik stanu cywilnego może sporządzić akt urodzenia jedynie na mocy zezwolenia okręgowej władzy nadzorczej po zbadaniu przez nią przyczyny opóźnienia, przy czym koszty postępowania, związane z badaniem przyczyny opóźnienia, ponosi ten, kto zaniechał zgłoszenia we właściwym terminie.

Przepis art. 67 przerzuca z Urzędów Stanu Cywilnego na Okręgowe władze nadzorcze obowiązek badania przyczyny opóźnienia zgłoszeń, co należy uznać za słuszne i celowe, ponieważ zgłaszanie urodzeń po upływie dłuższego okresu czasu może dać pole do najrozmaitszych nadużyć.

Wobec konieczności badania skomplikowanych niejednokrotnie wypadków, wymagających dokładnej znajomości przepisów prawa oraz szybkiego rozstrzygnięcia w porozumieniu z innymi władzami, wykonywanie czynności badania przyczyn opóźnienia zgłoszeń przez urzędników stanu cywilnego przekraczałoby zakres ich uprawnień i obowiązków.

Dla przykładu przytoczę najbardziej charakterystyczne wypadki możliwych nadużyć w związku ze zgłaszaniem urodzeń w terminie spóźnionym.

Na pierwszy plan wysuwają się nadużycia dla celów spadkowych. Zdając sobie sprawę z tego, że w razie przyjścia na świat dziecka z legalnego związku małżeńskiego, dziecko to jest z mocy prawa spadkobiercą rodziców, osoby interesowane mogą zwrócić się o sporządzeniu aktu urodzenia w trybie art. 67, podając taką datę urodzenia dziecka, która by świadczyła o jego legalnym pochodzeniu, gdy tymczasem dziecko faktycznie urodziło się w innym terminie i pochodziło ze związku poza małżeńskiego.

W tych samych celach może być zgłoszone urodzenie dziecka poza małżeńskiego, jako ślubnego. Może być również dokonane zgłoszenie urodzenia dziecka z zatajeniem faktu jego późniejszej śmierci, lub zgłoszenie urodzenia, którego w ogóle nie było, np. w celu otrzymania zasiłków pieniężnych na dziecko, jako członka rodziny, karty żywnościowej, większego mieszkania i t. d.

Możliwość dokonania nadużyć jest tym większa, że art. 67 nie określa terminu, w ciągu którego może być dokonane zgłoszenie, wobec czego możnaby zgłosić urodzenie po upływie nawet kilku lat, co tymbardziej utrudniłoby badanie przyczyny opóźnienia.

Już z przytoczonych przykładów wynika, że przy badaniu przyczyn opóźnienia trzeba nieraz rozstrzygnąć szereg zawiłych zagadnień, do czego nie jest powołany urzędnik stanu cywilnego.

Po zbadaniu przyczyny opóźnienia zgłoszeń przez okręgową władzę nadzorczą może być, stosownie do przepisu cyt. art. 67, za jej zezwoleniem sporządzony akt urodzenia dziecka we właściwym Urzędzie Stanu Cywilnego. Z tego wynikałoby, że okręgowa władza nadzorcza mogłaby nie udzielić takiego zezwolenia. W praktyce jednak przepis ten ograniczy się tylko do jednego wypadku, kiedy na podstawie przeprowadzonego badania przyczyny opóźnienia zgłoszenia okaże się, że zgłoszenie było fikcyjne, ponieważ faktu urodzenia w ogóle nie było.

We wszelkich innych wypadkach, gdyby nawet ustalono, że zgłoszenie urodzenia zostało dokonane w celu popełnienia nadużycia, akt urodzenia dziecka winien być sporządzony, ponieważ stan cywilny każdej osoby musi być stwierdzony na podstawie aktów, wpisanych do ksiąg stanu cywilnego (art. 1 ust. (1) cyt. prawa).

Poza rozmyślnym opóźnieniem zgłoszenia urodzenia dzieci przez osoby do tego powołane oraz dokonaniem zgłoszeń w celach popełnienia nadużyć, mogą zajść, jak wyżej zaznaczyłem, okoliczności, które najzupełniej usprawiedliwiają niesporządzenie aktu urodzenia we właściwym czasie.

Np. może się zdarzyć, że dziecko urodziło się w miejscowości, odległej od stacji kolejowej, w której z uwagi na stan bezpieczeństwa rodzice dziecka nie mogli pozostawać i zmuszeni byli do zamieszkania na terenie innego województwa. Ze względów niezależnych od rodziców dziecka, fakt jego urodzenia nie mógł być zgłoszony osobiście przez rodziców, lub inne osoby, wymienione w powołanym wyżej art. 60, ponieważ osoby te również przeprowadziły się do innej miejscowości.

Nasuwa się wobec tego pytanie, w jaki sposób w takich wypadkach może być dokonane zgłoszenie urodzenia dziecka we właściwym Urzędzie Stanu Cywilnego?

Biorąc pod uwagę powyższy stan faktyczny, niezgłoszenie urodzenia dziecka, w ustawowym terminie należałoby uznać w takim wypadku za uzasadnione i do takich wypadków, zdaniem moim, ma zastosowanie przepis art. 67.

Wprawdzie art. 58 pr. o aktach stanu cywilnego ustala, że zgłoszenia urodzenia dziecka należy dokonać w Urzędzie Stanu Cywilnego, w którego okręgu dziecko się urodziło, to jednakże zgłoszenie takie może być dokonane za pośrednictwem innego Urzędu. Podstawę prawną do tego daje przepis art. 32 ust. 2 rozporządzenie Prezydenta Rzp. z dnia 22. marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. R. P. Nr 36 poz. 341), według którego „władza może dokonać przesłuchania za pomocą równorzędnej lub niższej władzy miejsca zamieszkania lub też pobytu wezwanego, albo też wskazać, że wezwany może bądź przysłać pełnomocnika, bądź złożyć wyjaśnienie na piśmie".

Jeżeli wezwany może być przesłuchany w miejscu zamieszkania lub pobytu, względnie może złożyć wyjaśnienie na piśmie, to również osoba, która pragnie wykonać obowiązek ustawowy, lecz nie jest w możności dokonania przewidzianego prawem zgłoszenia urodzenia dziecka z przyczyn od niej niezależnych we właściwym urzędzie, powinna mieć możność dokonania takiego zgłoszenia za zezwoleniem odnośnej władzy w tym Urzędzie Stanu Cywilnego, w którego obwodzie posiada miejsce zamieszkania lub czasowo przebywa.

Po przyjęciu od strony zgłoszenia o urodzeniu dziecka Urząd Stanu Cywilnego, przyjmujący zgłoszenie, winien je przesłać do okręgowej władzy nadzorczej, która zarządzi sporządzenie aktu urodzenia we właściwym Urzędzie.

Przyjmując taki tryb postępowania, będzie można uniknąć trudności, jakie powstają w związku z niemożnością dokonywania zgłoszeń we właściwych Urzędach Stanu Cywilnego.

II. Do rejestracji urodzeń dzieci za granicą, którym przysługuje obywatelstwo polskie, nie mogą mieć zastosowania

terminy, obowiązujące przy zgłaszaniu urodzeń w myśl art. 58 prawa o aktach stanu cywilnego.

Dziecko, urodzone za granicą, może być zarejestrowane w zagranicznym Urzędzie Stanu Cywilnego stosownie do przepisów prawa miejscowego, względnie, o ile akt urodzenia dziecka nie został sporządzony za granicą, jego rodzice mogą ubiegać się o sporządzenie takiego aktu w kraju.

Akt urodzenia dziecka, sporządzony za granicą nie przed polskim urzędnikiem stanu cywilnego, może być wspisany do polskich ksiąg stanu cywilnego na wniosek strony za zezwoleniem okręgowej władzy nadzorczej, (art. 28), przy czym akt taki wpisuje się w dosłownym brzmieniu tłumaczenia urzędowego, sporządzonego przez właściwe polskie przedstawicielstwo dyplomatyczne lub konsularne, Ministerstwo Spraw Zagranicznych lub tłumacza przysięgłego, bez względu na to, czy oryginał jest sporządzony w formie protokólarnej, czy też rubrykowanej (§ 21, (1) rozp. z dnia 24. XI. 45 r. Dz. U. R. P. Nr 54 poz. 304).

Możliwość sporządzenia w kraju aktu urodzenia dziecka które nie było zarejestrowane w zagranicznym Urzędzie Stanu Cywilnego, jest przewidziana w art. 29 cytowanego prawa. Zgodnie z wymienionym artykułem, akty urodzenia obywateli polskich zagranicą mogą być w wyjątkowych przypadkach sporządzane w księgach stanu cywilnego na podstawie zarządzenia Ministra Administracji Publicznej, zwłaszcza, gdy w danym kraju rejestracja stanu cywilnego nie jest zorganizowana, lub też jest zorganizowana w sposób niedostateczny lub wadliwy.

Z tego wynika, że przy sporządzaniu aktu stanu cywilnego dziecka, urodzonego za granicą, przewidziany jest i n n y t r y b p o s t ę p o w a n i a, niż przy zgłaszaniu urodzeń w kraju. Gdy dziecko zostało urodzone w kraju, wystarcza do sporządzenia aktu urodzenia zgłoszenie urodzenia w terminie ustawowym we właściwym Urzędzie Stanu Cywilnego i podanie wszystkich danych, jakie są niezbędne do sporządzenia aktu, natomiast, gdy dziecko urodziło się za granicą o sporządzeniu aktu urodzenia decyduje w każdym poszczególnym wypadku Minister Administracji Publicznej.

Uwzględnienie prośby o sporządzenie aktu urodzenia dziecka jest przy tym uzależnione od tego, czy dziecku przysługuje obywatelstwo polskie, a następnie, czy w kraju, w którym dziecko urodziło się, istotnie nie mógł być sporządzony akt stanu cywilnego z przyczyn niezależnych od osób interesowanych.

Ustalenie obywatelstwa dziecka jest konieczne, ponieważ w trybie art. 29 mogą być sporządzone akty urodzenia tylko tych dzieci, którym przysługuje obywatelstwo polskie. Dlatego kwestia ustalenia obywatelstwa nie powinna być traktowana powierz

chownie. Trzeba więc w każdym wypadku brać pod uwagę, czy rodzice dziecka nie utracili obywatelstwa polskiego, czy dziecko jest ślubne, czy też poza małżeńskie. Zachodzi również konieczność zbadania, czy dziecko, urodzone za granicą, nie nabyło automatycznie z mocy ustawodawstwa miejscowego obcego obywatelstwa.

Umożliwienie sporządzenia aktu urodzenia na podstawie art. 29 jest oczywiście podyktowane warunkami, w jakich znaleźli się obywatele polscy za granicą, zwłaszcza na terenie Niemiec w licznych obozach pracy.

Wszyscy zdajemy sobie sprawę z tego, że osoby, przebywające w obozach, pozbawione swobody ruchów, nie mogły dokonać czynności, związanych z rejestracją dzieci. Po ukończeniu zaś działań wojennych na pewnych terenach Niemiec miejscowe Urzędy Stanu Cywilnego uległy zniszczeniu, lub przestały funkcjonować. Dlatego też rodzice nowo urodzonych poprzestawali na dokonaniu obrzędu religijnego chrztu w tych miejscowościach, gdzie to było możliwe, w innych zaś wypadkach na dowód faktu urodzenia dziecka za granicą powołują się na zeznania świadków.

Dla powyższej kategorii osób ma zastosowanie przepis art. 29 cytowanego prawa.

Jednakże przepis tego artykułu będzie stosowany w przyszłości w wyjątkowych wypadkach, gdyż właściwym jego celem była konieczność uregulowania zagadnienia rejestracji stanu cywilnego tych obywateli polskich, przebywających za granicą, których stan cywilny nie mógł być stwierdzony z powodu wydarzeń wojennych.

W szczególności, jak głosi § 24 cytowanego rozporządzenia z dnia 24. XI. 1945 r., w trybie art. 29 mogą być rejestrowane urodzenia i zgony obywateli polskich, które nastąpiły w okresie wojny 1939 — 1945 w Niemczech i na uchodźtwie oraz w czasie repatriacji, a nie zostały zarejestrowane we właściwym Urzędzie Stanu Cywilnego za granicą.

W warunkach życia normalnego obywatele polscy, przebywający za granicą, będą mogli rejestrować urodzenia swych dzieci w zagranicznych Urzędach Stanu Cywilnego lub w Urzędzie Konsularnym R. P. przed polskim urzędnikiem stanu cywilnego. O ile zarejestrowanie urodzenia dziecka za granicą nie będzie mogło być dokonane z ważnych powodów, wówczas w tych wypadach miałby nadal zastosowanie przepis art. 29. Należy przypuszczać, że będą to nader rzadkie wypadki.

TADEUSZ KOSMALA

UWAGI O SPOSOBIE ZAPISYWANIA I SKREŚLANIA Z REJESTRU MIESZKAŃCÓW

(artykuł dyskusyjny)

W numerze 2 – 3 „Gazety Administracji" z 1946 r., w artykule „O rejestrach mieszkańców" próbowałem wykazać, że z dwóch stosowanych w Polsce rejestrów mieszkańców jeden z nich, a mianowicie książkowy, winien być zaniechany, jako mniej praktyczny niż rejestr kartotekowy.

Nawiązując do poprzednio zajętego stanowiska chciałbym obecnie poddać pod dyskusję i rozważenie sposób zapisywania i skreślenia osób z rejestru mieszkańców (kartotekowego).

Wydaje mi się bowiem, że sposób ten powinien ulec pewnemu uproszczeniu i że wprowadzenie tego uproszczenia jest rzeczą możliwą do zrealizowania.

Przed przystąpieniem do rozważanie tego zagadnienia podac należy kilka uwag, dotyczących zamieszkania w gminie.

W myśl 3 § rozporządzenia Min. Spraw Wewnętrznych z 1934 r. o meldunkach i księgach ludności (poz. 489 Dz. Ust.) dowodem zamieszkania w gminie jest zapisanie do rejestru mieszkańców, o ile nie przeprowadzony zostanie dowód przeciwny. Rozwinięciem tego przepisu są postanowienia § 29 tegoż rozporządzenia, które stanowią, że nikt nie może być zapisany do rejestru mieszkańców w dwóch lub więcej miejscowościach równocześnie.

Przy zmianie miejsca zamieszkania powinno nastąpić skreślenie z rejestru w jednej gminie, a zapisanie w drugiej.

W jaki sposób postępuje się przy uskutecznianiu tych zapisów i skreśleń, wskazują dalsze przepisy rozporządzenia z 1934 r. oraz instrukcja o prowadzeniu rejestru mieszkańców z 1930 r.

Zgodnie z wymienionymi wyżej przepisami postępowanie gmin w powyższym zakresie przedstawia się następująco:

Gmina, która przyjęła kartkę meldunkową wzoru Nr 1, t. zw. zgłoszenie zamieszkania, wpisuje ją do księgi kontroli ruchu

ludności przybywającej wzoru Nr 8, a następnie wysyła do gminy poprzedniego miejsca zamieszkania, wskazanej w kartce wzoru Nr 1, zawiadomienie wzoru „C" (o przybyciu na teren danej gminy wymienionej osoby), z prośbą o nadesłanie potwierdzenia skreślenia z rejestru mieszkańców oraz wyciągu z niego, wraz z dokumentami osoby zainteresowanej (np. metryką urodzenia, świadectwem stwierdzającym zawód, stan cywilny i t. p.).

Gmina, która otrzymała zawiadomienie wzoru „C", po sprawdzeniu, że istotnie wskazana w tym zawiadomieniu osoba jest zapisana do rejestru mieszkańców, przesyła w odpowiedzi zawiadomienie wzoru „A" (t. zw. potwierdzenie skreślenia z rejestru), dołączając wszystkie posiadane dokumenty, dotyczące danej osoby. Fakt wysłania wzoru „A", oraz dokumentów, notuje gmina w księdze kontroli ruchu ludności ubywającej wzoru Nr 8 A, a następnie dokonuje skreślenie z rejestru mieszkańców przez odnotowanie na karcie rodzinnej daty opuszczenia gminy i oznaczenia na tej karcie ((kolorem czerwonym) roku, w którym skreślenie nastąpiło.

Odpowiedzi negatywne, to znaczy stwierdzające, że w danej gminie wymieniona w zawiadomieniu osoba nie mieszkała, lub obecnie nie mieszka (np. zmieniła miejsca zamieszkania już rok temu). przesyła się na wzorze „D".

Gmina, która wysłała wzór „C", po otrzymaniu odpowiedzi na wzorze „A" doknuje zapisania do rejestru. Zapisanie to polega na odnotowaniu w księdze kontroli ruchu ludności przybywającej faktu otrzymania wzoru „A", oraz na wypisaniu karty rodzinnej dla osoby zainteresowanej.

W przypadku niemożności dokonania zapisu lub skreślenia w trybie wyżej wskazanym, wskutek braku wiadomości co do poprzedniego, wzgl. nowego miejsca zamieszkania(po przeprowadzeniu odpowiednich dochodzeń meldunkowych), zapisanie lub skreślenie z rejestru następuje na podstawie decyzji gminy, wzgl. powiatowej władzy administracji ogólnej (podstawa: § 36 cyt. rozporządzenia z 1934 r.).

Z podanego wyżej opisu wynika między innymi, że każdorazowa zmiana miejsca zamieszkania pociąga za sobą konieczność wypisywania (zakładania) nowej karty rodzinnej.

Zachodzi w tym wypadku pytanie, czy jest to z punktu widzenia potrzeb ewidencji ruchu ludności bezwzględnie konieczne.

Spróbuję wykazać na podstawie proponowanego przeze mnie (zmienionego) trybu postępowania w powyższej materii, że takiej konieczności nie ma.

Tryb ten wyglądałby następująco:

Gmina, która przyjęła kartkę meldunkową wzoru Nr 1, wpisuje ją do księgi kontroli ruchu ludności przybywającej wzoru Nr 8, wysyła następnie do gminy poprzedniego miejsca zamieszkania (wskazanej w kartce wzoru Nr 1) zawiadomienie (mniej więcej o treści wzoru „C"), z prośbą o dokonanie określenia z rejestru i nadesłania karty rodzinnej, wraz z dokumentami osoby, które dotyczą (zamiast zawiadomienia wzoru „A").

Gmina poprzedniego miejsca zamieszkania, po otrzymaniu zawiadomienia (mniej więcej o treści wzoru „C") wysyła do gminy nowego miejsca zamieszkania kartę rodzinną wraz z żądanymi dokumentami, notując ten fakt (t. zn. fakt skreślenia z rejestru) w księdze kontroli ruchu ludności ubywającej wzoru Nr 8A.

Jednocześnie w miejsce wyjętej karty rodzinnej umieszcza się specjalną kartę z odpowiednią adnotacją (najlepiej na kartce wzoru Nr 1).

Gmina, która otrzymała kartę rodziną, notuje fakt jej otrzymania w księdze kontroli ruchu ludności wzoru Nr 8, a następnie umieszcza na tej karcie numer kolejny, pod który zapisano kartkę wzoru Nr 1.

Kartę w ten sposób oznaczoną wkłada się do kortoteki (rejestru) pod właściwą literę alfabetu.

W przypadku otrzymania odpowiedzi negatywnej (o treści mniej więcej wzoru „D") gmina przeprowadza stosowne dochodzenia meldunkowe, w celu ustalenia porzedniego miejsca zamieszkania. Jeżeli mimo poszukiwań miejsca tego nie da się ustalić, gmina wystąpi z odpowiednim wnioskiem do powiatowej władzy administracji ogólnej, z prośbą o wydanie decyzji zapisania danej osoby do rejestru.

Gmina, którą mieszkaniec opuścił nie podając nowego miejsca zamieszkania, albo podając go w sposób niedokładny, niepozwalający stwierdzić jego położenia, po przeprowadzeniu odpowiedniego dochodzenia, skreśli daną osobę z rejestru mieszkańców po upływie 5 miesięcy od daty rozpoczęciu poszukiwań, notując ten fakt w księdze kontroli ruchu ludności ubywającej, a także na karcie rodzinnej. Karta ta pozostanie nadal w gminie.

Proponowany powyżej tryb postępowania, jak widzimy, nie naruszyłby w niczym samym zasad zawartych w trybie obecnie obowiązującym, a sprowadziłby się jedynie do wyeliminowania zawiadomienia wzoru „A" i wprowadzenia zamiast niego obowiązku przesyłania za mieszkańcem karty rodzinnej.

W efekcie tryb ten przyczyniłby się do znacznego odciążenia gmin w pracy (brak obowiązku wypełniania coraz to nowych kart rodzinnych), a nadto dałby poważne oszczędności.

Dla obiektywnego naświetlenia tej sprawy zwrócę uwagę, że ewentualne wprowadzenie proponowanego trybu pociągnęłoby za sobą konieczność zastosowania jednolitego typu rejestru, t. zn. kartotekowego, na terenie całego Państwa.

Zaszłaby także konieczność poczynienia pewnych przestawień i zmian w treści rubryk karty rodzinnej.

POSTĘPOWANIE WYJAŚNIAJĄCE

Przed wydaniem decyzji przez władzę administracyjną w sprawach z zakresu prawa administracyjnego zachodzi z reguły konieczność zbadania przez tę władzę okoliczności faktycznych sprawy, uzasadniających wydanie decyzji i stanowiących je podstawę, a więc zebrania przedwstępnych formacyj, przeprowadzenia dochodzeń, uzyskania potrzebnych opinii i t. p. (art. 68 ust. 2) tj. przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego.

Postępowanie to unormowane jest w art. 44 — 48 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, poza tym zaś rozporządzenie to zawiera szereg przepisów szczególnych odnoszących się do poszczególnych czynności w toku postępowania wyjaśniającego, a przede wszystkim do przeprowadzenia dowodów w toku tego postępowania.

Według art. 44 władza administracyjna z urzędu określa zakres postępcwania wyjaśniającego i środków dowodowych potrzebnych do należytego ustalenia stanu sprawy, bez względu na to, czy chodzi o sprawę wszczętą przez władzę z urzędu, czy też na skutek podania osoby interesowanej (strony). Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym opiera zatem postępowanie wyjaśniające na zasadzie śledczej, będącej przeciwieństwem zasady kontradyktoryjności, przyjętej w procesie cywilnym, w którym wskazanie materiału faktycznego i dowodowego należy do stron, biorących udział w danym sporze cywilnym[1]).

Zasada ustalania przez samą władzę z urzędu zakresu postępowania wyjaśniającego, doznaje przełamania w tych wypadkach, w których poszczególne przepisy prawa administracyjnego same wskazują pewne okoliczności faktyczne, które należy stwierdzić, względnie dowody, które należy w postępowaniu wy-

[1]) Wit Klonowiecki — Strona w postępowaniu administracyjnym Lublin 1938 r. str. 90 i 91.

jaśniającym przeprowadzić. Poszczególne przepisy ustawowe nakładają też w niektórych wypadkach wyraźnie obowiązek przedstawienia przez stronę pewnych dowodów (np. metryki urodzenia świadectwa studiów, dowodu obywatelstwa) w toku postępowania. — W tych zatem wypadkach zakres postępowania wyjaśniającego i środków dowodowych określony jest z góry w owych szczególnych przepisach ustawowych.

Przy ustalaniu zakresu postępowania wyjaśniającego i środków dowodowych władza powinna kierować się względami celowości, szybkości, prostoty i zaoszczędzenia kosztów (art. 44). Ta wskazówka dla władzy jest wyrazem tendencji do usprawnienia postępowania administracyjnego, przejawiającej się między innymi również w przepisie art. 68 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym.

Ustanowienie zakresu postępowania wyjaśniającego polega na ustaleniu, jakie okoliczności faktyczne wymagają stwierdzenia w danej sprawie, oraz jakie dowody powinny być przeprowadzone, celem stwierdzenia tych okoliczności.

Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym nie wiąże władzy w tym kierunku i pozostawia jej swobodę w wyborze środków dowodowych potrzebnych do ustalenia stanu faktycznego sprawy, postanawiając w art. 49, że jako środek dowodowy w postępowaniu administracyjnym służy wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem.

Nie tylko wybór środków dowodowych pozostawiony jest uznaniu władzy, ale pozostawiona ocenie władzy jest również siła dowodowa przeprowadzonych dowodów. O tym bowiem, czy dana okoliczność ma być przyjęta za udowodnioną, decyduje władza na podstawie swobodnej oceny wyników postępowania wyjaśniającego. (art. 50).

Swobodna ocena przeprowadzonych dowodów, jak to wyjaśnił N. T. A. w szeregu wyroków[2]), powinna się opierać na całokształcie wyników postępowania dowodowego, a więc powinna uwzględniać nie wyniki tylko poszczególnych dowodów, ale wyniki wszystkich dowodów w ich łączności ze sobą. Ocena ta jest swobodną, nie może jednak być dowolną, jeżeli więc władza wyników jednego z przeprowadzonych dowodów nie uwzględnia (np. nie daje wiary zeznaniom pewnego

---

[2]) np. wyrok z 23 X. 1933 r. l. rej. 5614/30, Zb. wyr. Nr 688A, z 27 IV. 1934 r. l. rej. 9132/31, Zb. wyr. Nr 755A, z 20. IX. 1938 l. rej. 1610/36, Zb. wyr. Nr 1615A. z 4. X. 1938 r. l. rej 4643/38. O. P. A. Nr 1617 A. Co do pojęcia „swobodnej oceny" w odróżnieniu od „swobodnego uznania" zob. **Iserzon** „Swobodne uznanie a swobodna ocena" — Nr 2/3 „Gazety Administracji" z 1946 r.

świadka), obowiązana jest stanowisko swoje odpowiednio umotywować.

Swobodna ocena dowodów przez władzę jest przeciwieństwem dawniejszej „zasady formalnych dowodów", w myśl której ustawodawca z góry określał, kiedy władza musi uznać pewien fakt za udowodniony (np. w razie stwierdzenia go przez pewną ilość świadków), lub kiedy na podstawie pewnych dowodów nie może go uznać za udowodniony (np. na podstawie zeznań członków rodziny). Podczas gdy stosowanie „zasady formalnych dowodów" prowadziło tylko do ustalenia tzw. „prawdy formalnej", — to oparcie postępowania wyjaśniającego na zasadzie swobodnej oceny dowodów ma na celu ustalenie prawdy materialnej, a zatem rzeczywistego stanu faktycznego. Od zasady tej jednak wprowadziło rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym odchylenia o tyle, że według art. 52 dokumenty publiczne wystawione w przepisanej formie stanowią zupełny dowód na to, co wedle nich urzędownie zostało stwierdzone, oświadczone lub zarządzone. Władza jest zatem o tyle związana treścią dokumentu publicznego, że daje jej ona pełną podstawę do uznania tej treści za zgodną ze stanem faktycznym. Podobnie według art. 53 dokumenty prywatne, podpisane przez wystawcę, stanowią zupełny dowód na to, że zawarte w nich oświadczenia pochodzą od wystawcy.

W art. 51 — 67 zawarte są postanowienia odnoszące się do dowodu z dokumentów, świadków i biegłych oraz dowodu z oględzin na miejscu.

W szczególności o ile chodzi o dowód z dokumentów, to ich siłę dowodową ocenia władza w granicach przepisów rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym i innych przepisów prawnych. Siła dowodowa dokumentów podlega zatem swobodnej ocenie władzy, o ile pewnym dokumentom nie jest nadana siła dowodowa w rozporządzeniu o postępowaniu administracyjnym (jak we wskazanych wyżej przepisach art. 52 i 53) lub w innych przepisach (jak np. w przepisach o mocy dowodowej ksiąg handlowych).

Jeżeli zdaniem władzy istnieje uzasadnione podejrzenie, że dokument jest nieprawdziwy, wówczas — jeżeli dokument ten ma istotne zrzeczenie dla załatwienia danej sprawy — władza powinna bieg postępowania administracyjnego w całości lub w części wstrzymać do czasu wyjaśnienia kwestii prawdziwości dokumentu, bądź też — jeżeli dokument nie ma istotnego znaczenia dla załatwienia sprawy — może władza kwestię tę pominąć i postępowanie dalej prowadzić.

Dokumentem publicznym (art. 52) jest dokument uznany za publiczny przez obowiązujące przepisy, albo wystawiony przez władzę publiczną w granicach jej kompetencji albo przez osobę zaufania publicznego (np. przez urzędnika stanu cywilnego, lub notariusza). Dokumenty te, jak już wyżej zaznaczono, mają zupełną moc dowodową, to zatem, co w nich stwierdzono, oświadczono lub zarządzono, nie podlega swobodnej ocenie władzy, lecz na zasadzie art. 52 omawianego rozporządzenia uznaje się — bez potrzeby prowadzenia dalszych dowodów — za udowodnione.

Natomiast moc dowodowa dokumentów wystawionych jako publiczne przez władze obce, podlega swobodnej ocenie władzy, przy zachowaniu obowiązujących przepisów prawnych, a zatem ocena ta ulega ograniczeniu w tych wypadkach, gdy np według ratyfikowanej umowy międzynarodowej, pewnym dokumentom wystawionym przez władze danego państwa przyznano zupełną moc dowodową.

Rozważenia wymaga przy tym kwestia, czy dopuszczalny jest dowód, że treść dokumentu publicznego nie jest zgodna z prawdą. W tej kwestii zdania są podzielone. Kałuski stoi na stanowisku[3]), że dopuszczalny jest jedynie dowód nieprawdziwości dokumentu publicznego, skoro jednak prawdziwość jego jest stwierdzona, wówczas władza winna przyjąć za udowodnione fakty, które z dokumentu publicznego wynikają. Podobnie Klonowiecki[4]) wydaje się być zdania, że władza rozstrzygająca sprawę może tylko badać, czy dany dokument jest rzeczywiście publiczny, względnie, czy nie jest nieprawdziwym. Odmiennego zdania jest Iserzon[5]) i Czapiński[6]), którzy wypowiadają się za koniecznością dopuszczenia przez władzę dowodów zaofiarowanych na okoliczność, że treść dokumentu publicznego jest niezgodna z faktycznym stanem rzeczy. Zapatrywanie to należy uznać za uzasadnione. Art. 55 rozp. o postępowaniu administracyjnym postanawia bowiem, że dopuszczalny jest dowód nieprawdziwości zarówno dokumentów publicznych, jakoteż prywatnych, nie czyniąc co do tego różnicy między oboma tymi rodzajami dokumentów. Skoro zatem nie ulega wątpliwości, że dopuszczalny jest dowód nieprawdziwości treści dokumentu prywatnego, to wobec brzmienia art. 55 należy tę samę zasadę stosować i do dokumentów publicznych. Użyte zatem

---

[3]) Dr W. Kałuski — Postępowanie administracyjne — Kielce 1929 r. str. 89 i 90.

[4]) Klonowiecki l. cit. str. 94 i 115.

[5]) Dr E. Iserzon — „Postępowanie administracyjne — komentarz" Kraków 1937 r. str. 108.

[6]) Wł. Czapiński „Nowe prawo o postępowaniu administracyjnym" Warszawa 1929 r. str. 51.

w art. 55 określenie „nieprawdziwość" dokumentów publicznych należy zgodnie z interpretacją Iserzona odnieść nietylko do autentyczności tych dokumentów, ale także do zgodności ich treści ze stanem faktycznym.

Co do przeprowadzenia w postępowaniu wyjaśniającym dowodu z przesłuchania świadków, to dowód ten może być przeprowadzony przez władzę z własnej jej inicjatywy lub na wniosek stron (art. 57), przy czym władza może przeprowadzić przesłuchanie świadka pod przysięgą. O zaprzysiężenie świadka zwraca się władza do najbliższego sądu grodzkiego (art. 61). Prawo zgłoszenia wniosku o przesłuchanie świadka służy nie każdej osobie interesowanej, lecz tylko stronie. Jeżeli jednak osoba interesowana celem zrealizowania swego „roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu" zgłasza wniosek o przesłuchanie świadka, to w ten sposób „uczestniczy w sprawie" (art. 9), a zatem staje się stroną, legitymowaną do zgłoszenia takiego wniosku.

Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym nie zawiera postanowień wskazujących, w jakich wypadkach wniosek strony o zbadanie świadka powinien być uwzględniony. Ponieważ jednak celem postępowania wyjaśniającego jest zbadanie materialnej prawdy, przyjąć należy, że zaofiarowany przez stronę dowód z przesłuchania świadka powinien być uwzględniony zawsze wtedy, gdy zeznanie świadka może wyjaśnić okoliczności istotne dla sprawy i wymagające zbadania, (a więc nie okoliczności obojętne lub niesporne). Nawet w wypadkach, gdy pewne okoliczności zostają stwierdzone zeznaniami innych świadków lub innymi środkami dowodowymi, a strona powołuje dowód z przesłuchania świadka, którego zeznania mogłyby wiarogodność zeznań innych świadków, albo moc dowodową innych dowodów (np. dokumentów), osłabić lub obalić, powinna władza powołany dowód z przesłuchania świadka przeprowadzić.

W razie niestawiennictwa wezwanego świadka, powinien on być wezwany ponownie lub przymusowo sprowadzony (art. 108)

Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym przewiduje, że świadkowie badani na wniosek stron mogą być bądź wzywani przez władzę, bądź też sprowadzeni za zgodą władzy przez same strony.

Składanie przez świadków zeznań następuje:

a) drogą wezwania ich i bezpośredniego zbadania przez władzę lub

b) zażądania od nich zeznań na piśmie. W tym wypadku zeznanie musi być napisane w całości własnoręcznie przez zeznającego.

Dostarczenie zeznania na piśmie może nastąpić jedynie wówczas, gdy przesłuchanie ma się odbyć bez przysięgi (art. 20 ust.

3). Zażądanie zeznań na piśmie powinno zwłaszcza nastąpić wówczas, gdy stawiennictwo świadka jest utrudnione z powodu znacznej odległości jego miejsca zamieszkania od miejsca stawiennictwa, lub gdy świadek jest chory.

W takich wypadkach może też nastąpić złożenie zeznań

c) drogą zbadania świadka przez równorzędny albo niższy urząd w miejscu znajdującym się w pobliżu zamieszkania świadka, lub przez zbadanie na miejscu tj. w mieszkaniu świadka, który z powodu choroby nie może stawić się do przesłuchania przed władzą lub urzędem.

Zasadniczo więc władza mająca wydać decyzję w danej sprawie przeprowadza dowód z przesłuchania świadków, (jak i inne dowody) sama tj. bezpośrednio („zasada bezpośredniości"), a wyjątkowo tylko w razie istnienia wspomnianych wyżej przeszkód zwraca się o przeprowadzenie przesłuchania przez władzę inną. Zasada bezpośredniości ma na celu, by władza orzekająca otrzymywała wiadomości o okolicznościach objętych zeznaniami świadków z pierwszego źródła i tylko w razie niemożności korzystania z niego, korzystała ze źródeł dalszych, pochodnych [7]). Z zasady tej wypływa również postulat, by całe postępowanie wyjaśniające przeprowadzał ten sam urzędnik, który następnie na podstawie jego wyników ma wydać decyzję w danej sprawie [8]). — takiego jednak postanowienia rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym nie zawiera.

Na tych samych zasadach co wzywanie i badanie świadków, odbywa się w postępowaniu wyjaśniającym w razie potrzeby również wzywanie i badanie biegłych (art. 62) (rzeczoznawców) tj. osób, które posiadając w pewnej dziedzinie wiadomości względnie wykształcenie fachowe, powołane są do wydania dla użytku władzy opinii fachowej w danej kwestii, nasuwającej się w toku postępowania wyjaśniającego (np. lekarze, technicy). Biegli zatem, tak jak świadkowie, mogą być badani w postępowaniu bądź z inicjatywy władzy, bądź też na wniosek stron. Biegłego przedstawionego przez stronę, władza nie przyjmie, a wezwanego wyłączy, gdy powstaje uzasadniona wątpliwość co do jego bezstronności (art. 63).

W toku tego postępowania może też władza, z urzędu albo na wniosek strony zarządzić oględziny na miejscu z udziałem lub bez udziału biegłych (art. 65).

Strony, o ile zjawią się w czasie badania świadków, biegłych lub w czasie oględzin na miejscu, winny być dopuszczone do uczestniczenia w tych czynnościach jeżeli interes publiczny nie stoi temu na przeszkodzie (art. 66). „Uczestniczenie" to uza-

---

[7]) Klonowiecki l. cit. str. 96. 97.

[8]) Klonowiecki l. cit. str. 97.

sadnia prawo stron nietylko do obecności przy badaniu i oględzinach, ale również do zadawania świadkom i biegłym pytań, udzielania wyjaśnień w czasie oględzin, składania oświadczeń i zgłaszania wniosków. Natomiast z rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym nie wynika obowiązek władzy wzywania stron do uczestniczenia przy badaniu świadków i biegłych względnie przy oględzinach na miejscu, o ile czynności te nie odbywają się podczas rozprawy ustnej.

Niedopuszczenie strony do „uczestniczenia" w powyższych czynnościach może nastąpić tylko ze względu na „interes publiczny", przy czym władza odmawiając stronie prawa do uczestniczenia przy tych czynnościach, musiałaby zgodnie z art. 75 ust. 2 stanowisko swoje uzasadnić.

Do rzędu środków dowodowych, prócz badania świadków, biegłych i oględzin na miejscu, należą też i wyjaśnienia stron.

Wprawdzie w rozdziale o dowodach rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym nie wspomina wyraźnie o wyjaśnieniach stron, jako o środku dowodowym, to jednak z brzmienia art. 49 postanawiającego, że jako środek dowodowy w postępowaniu administracyjnym służy wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem, jakoteż z innych postanowień rozporządzenia wynika, że wyjaśnienia stron względnie osób interesowanych mogą służyć jako środki dowodowe.

W szczególności art. 19 ust. 2 przewiduje sporządzenie protokołów o przesłuchaniu osób interesowanych, świadków i biegłych. Art. 22 przewiduje wzywanie osób do złożenia potrzebnych wyjaśnień osobiście lub pisemnie, zaś art. 32 przewoduje obowiązek osób interesowanych do udzielenia na pieśmie wyjaśnień żądanych przez władze w interesie publicznym, przy czym osoby te mogą uchylić się od udzielenia tych wyjaśnień w tych wypadkach, (art. 59, 60) w których nie można żądać zeznań od świadków względnie, w których świadkowie mogą odmówić odpowiedzi na zadawane im pytania. Strony, winne niestawiennictwa na wezwanie władz lub odmowy żądanych wyjaśnień ulegają — tak jak świadkowie i biegli — sankcjom przewidzianym w art. 108. Prócz tego strony mają możność składania ustnych wyjaśnień na rozprawie ustnej w razie wyznaczenia jej przez władzę w toku postępowania wyjaśniającego (art. 47). Władza nie może jednak przeprowadzić przesłuchania strony pod przysięgą. Rozporządzenie przewiduje jedynie przesłuchanie pod przysięgą świadków i biegłych. Konsekwentnie z tym przewiduje art. 20 ust. 2 zaznaczenie w protokóle faktu zaprzysiężenia tylko świadków i biegłych.

Ze względu na wynikający z art. 44 obowiązek władzy wyczerpującego ustalenia stanu sprawy, przyjąć należy ,że władza ma, jak to podkreśla Iserzon[9]), obowiązek przesłuchania strony w tym wypadkach, gdy takie przesłuchanie może prowadzić do ustalenia okoliczności faktycznych istotnych dla sprawy. Pominięcie wyjaśnień strony, bez sprawdzenia ich wiarogodności i bez uzasadnienia powodów pominięcia. musiałoby być uznane za istotną wadliwość postępowania. Wyjaśnienia strony dotyczące stanu faktycznego sprawy władza powinna traktować narówni z innymi środkami dowodowymi[10]), a wyjaśnienia te i ich wiarogodność podawać swobodnej ocenie, tak jak inne środki dowodowe.

Celem postępowania wyjaśniającego jest należyte ustalenie stanu sprawy potrzebne do wydania decyzji władzy. Tryb przeprowadzenia tego postępowania zależy od rodzaju i okoliczności danej sprawy. Może więc ono ograniczyć się do wyjaśnienia istotnych dla sprawy okoliczności drogą przesłuchania świadka, lub złożenia przez stronę potrzebnych wyjaśnień i przedłożenia zażądanych przez władzę dokumentów, mogą też zachodzić wypadki, w których przepis ustawowy lub okoliczności sprawy wymagają przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w formie rozprawy ustnej.

Poszczególne przepisy ustawowe nakazują w pewnych wypadkach (np. ustawa wodna, prawo wywłaszczeniowe, dekret o publicznej gospodarce lokalami) przeprowadzenie rozprawy ustnej, poza tymi wypadkami zaś przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w formie rozprawy ustnej pozostawione jest uznaniu władzy, o ile w ten sposób da się osiągnąć znaczne przyspieszenie i uproszczenie postępowania.

W szczególności według art. 45 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym władza może zarządzić z urzędu lub na wniosek strony rozprawę ustną, jeżeli chodzi o uzgodnienie sprzecznych interesów stron, albo jeżeli chodzi o rozpatrzenie sprawy przy udziale większej liczby osób interesowanych, reprezentantów różnych działów administracji, albo przy udziale świadków lub biegłych, wreszcie o ile badanie wyjaśniające ma być przeprowadzone poza siedzibą urzędu przez delegowanego w tym celu urzędnika.

Potrzebę wyznaczenia rozprawy ocenia władza w granicach powyższych dyrektyw. Zasadniczo odbycie rozprawy ma na celu skoncentrowanie postępowania wyjaśniającego w jednym miejscu i czasie, a przez to usprawnienie tego postępowania. W następstwie tego ułatwione jest ewentualnie skonfrontowanie

---

[9]) Iserzon l. cit. str. 71.

[10]) Klonowiecki l. cit. str. 109, 113, 114.

świadków, zgłaszanie w związku z wynikami badań wniosków stron i osób interesowanych i składanie przez nie oświadczeń i wyjaśnień, — zwłaszcza, że o terminie rozprawy ustnej muszą być zawiadomione strony i osoby interesowane obok świadków i biegłych oraz zainteresowanych władz i urzędów (art. 46).

Urzędnik prowadzący rozprawę obowiązany jest, mając zawsze na uwadze interes publiczny, dążyć do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy przez wyczerpanie materiału dowodowego oraz możliwego uzgodnienia sprzecznych interesów stron. Zarazem rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym (art. 47) przewiduje, że osobom interesowanym (a więc nietylko stronom) ma być dana możność zapoznania się ze sprawą i złożenia potrzebnych oświadczeń. Tym samym więc osoby interesowane mają prawo do otrzymania danych zawartych w aktach sprawy, z wyjątkiem jedynie tych, które są objęte tajemnicą służbową[11]). W rozprawie mogą brać udział wszystkie osoby interesowane i zgłaszać swe wnioski i zarzuty, przy czym, jeżeli nie stawią się na rozprawie osobiście, mogą je złożyć na piśmie przed rozprawą, co w zawiadomieniu o wyznaczeniu rozprawy ma być wyraźnie zaznaczone.

Żądania, wnioski i zarzuty nie zgłoszone ustnie podczas rozprawy, względnie na piśmie przed rozprawą, lecz dopiero w dalszym postępowaniu po rozprawie, mogłyby być przez władze nie przyjęte jako spóźnione, jeżeli osoby interesowane mogły je zgłosić wcześniej, zwłaszcza jeżeli władza dojdzie do przekonania, że opóźnienia zgłoszenia zmierza do przewleczenia sprawy (art. 47).

Przebieg i wyniki rozprawy ustala się w protokóle, do którego dołącza się oświadczenia (żądania, wnioski i zarzuty) złożone na piśmie.

W dalszym toku sprawy, po wydaniu decyzji przez władzę i przejściu sprawy do władzy odwoławczej na skutek wniesionego przez stronę odwołania, może zajść potrzeba uzupełnienia postępowania wyjaśniającego. Zarządza je władza odwoławcza z urzędu lub na wniosek stron i przeprowadza je sama lub przez władzę niższej instancji. *B. M.*

---

[11]) Iserzon l. cit, str. 98.

ODWOŁANIA I SKARGI INCYNENTALNE W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM.

Zasada dwuinstancyjności

Konstytucja ustanowiła w art. 71 zasadę, że „odwołanie się od orzeczeń [1]) organów zarówno rządowych jak i samorządowych dopuszczone będzie tylko do jednej wyższej instancji o ile ustawy nie przewidują w tym względzie wyjątków". — Ta sama zasada wypowiedziana została w art. 82 prawa o postępowaniu administracyjnym [2]), który stanowi, że od decyzji głównej, wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej i przy tym bezpośrednio wyższej instancji, o ile poszczególne ustawy, wydane po dniu 14 września 1923 r. [3]), nie stanowią odmiennie.

Podczas gdy jednak Konstytucja dopuszcza wyjątki od tej zasady we **wszystkich** ustawach, prawo o postępowaniu administracyjnym ogranicza te wyjątki do ustaw wydanych po 14 września 1923 r. Gdyby więc w jakiejś normie ustawodawczej z przed tej daty znalazł się przepis pozwalający stronie na odwołanie się od decyzji, wydanej w pierwszej instancji. nie do jednej tylko, lecz kolejno do **dwóch** instancji (np. od decyzji starosty odwołanie się do wojewody, a od jego decyzji dalsze odwołanie się do resortowego ministra), wówszas przepis ten obowiązywałby tylko o tyle, o ile daje on stronie prawo odwołania się do jednej i to bezpośrednio wyższej instancji. Decyzja wydana przez tę instancję (odwoławczą) byłaby w myśl przepisów prawa o postępowaniu administracyjnym (art. 73 ust. 1) ostateczna.

O tym należy pamiętać szczególnie przy wydawaniu decyzyj na podstawie obowiązujących jeszcze ustaw b. państw zaborczych,

---

[1]) Pojęcie „orzeczeń" jest tu oczywiście użyte w sensie szerokim i obejmuje wszelkie decyzje, zarówno orzeczenia jak zarządzenia.

[2]) poz. 341 Dz. Ust. z 1928 r.

[3]) t. j. po dniu wejścia w życie ustawy z 1. VIII. 1923 r. o środkach prawnych od orzeczeń władz administracyjnych (poz. 712 Dz. Ust.).

niektóre z nich bowiem przewidywały nie dwie lecz trzy instancje administracyjne, a więc dwie odwoławcze, do których można było kolejno wnosić odwołania.

Wyjątki od zasady dwuinstancyjności.

Od zasady dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym dopuszczone są jednak — jak już zaznaczono — wyjątki, o ile znajdą się one w ustawach wydanych po dniu 14 wrześni 1932 r. Wyjątki takie mogą iść zasadniczo w dwóch kierunkach Ustawa może przewidywać, że decyzja wydana przez I instancję jest ostateczna w administracyjnym toku instancyj, że więc w ogóle nie służy od niej odwołanie, a jedynie skarga do Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Takie przypadki spotyka się sporadycznie w naszym ustawodawstwie[4]). Mogłaby jednak ustawa także przewidzieć, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji, służy odwołanie kolejno do dwóch instancji. Przepis taki, teoretycznie możliwy, nie stanąłby w sprzeczności z art. 71 Konstytucji i z art. 82 prawa o postępowaniu administracyjnym, lecz nasze ustawodawstwo — o ile mi wiadomo—takiego wyjątkowego przepisu nie zawiera. — Zawiera ono natomiast innego rodzaju wyjątek. Art. 8 dekretu o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej (poz. 310 Dz. Ust. z 1946 r.) stanowi mianowicie, że strona, która otrzymała decyzję władzy administracji ogólnej I instancji o pozbawieniu jej obywatelstwa polskiego, może w ciągu 7 dni zwrócić się do tejże władzy z żądaniem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. W tym więc przypadku w myśl wyraźnego przepisu ustawowego nie służy stronie prawo odwołania się do wyższej instancji administracyjnej, a w zamian za to może ona żądać skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego[5]).

Nie od **każdej** jednak decyzji, wydanej w pierwszej instancji, służy stronie odwołanie. Nie ma strona odwołania od takiej decyzji, która chociaż wydana została w pierwszej instancji, określona jest w ustawie jako **ostateczna**, o czym wspomnieliśmy już wyżej. Nie służy również stronie odwołanie od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez **władzę naczelną** t. j. ministra. Taka decyzja jest zawsze ostateczna, ponieważ ponad resortowym ministrem nie ma już wyższej instancji administracyjnej.

---

[4]) np. art. 34 rozporz. Prezyd. Rzpl. o ochronie lasów, niestanowiących własności Państwa (poz. 932 Dz. Ust. z 1932 r.).

[5]) Przepis ten budzi z różnych względów wątpliwości, których jednak nie poruszamy, gdyż wykraczałoby to poza ramy artykułu, mającego na celu zaznajomienie czytelnika z przepisami prawa o postępowaniu administracyjnym.

Odwołanie służy tylko stronie.

Prawo odwołania się do wyższej instancji administracyjnej służy tylko stronie t. j. takiej osobie zainteresowanej, która uczestniczy w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu [6]). Obowiązkiem instancji odwoławczej jest zbadać, czy odwołujący się jest stroną w danej sprawie, czy też nią nie jest. W konkretnej sprawie kwestia ta może być czasem wątpliwa, a mianowicie wówczas, gdy odwołanie wniosła osoba, do której decyzja wcale nie była skierowana, która jednak decyzją tą czuje się pokrzywdzona w swych prawach. Najwyższy Trybunał Administracynjy [7]) wyraził pogląd, że osoby trzecie tylko w tym przypadku mogą uczestniczyć w sprawie, a więc również wnosić odwołanie od decyzji, która nie jest do nich skierowana, jeżeli odnośne przepisy tak stanowią [8]). Pogląd ten jest jednak zwalczany przez prof. Wasiutyńskiego, który jest zdania, że „z braku takich przepisów nie można wnioskować, iż osoby, do których wprawdzie zarządzenie bezpośrednio nie jest skierowane, ale których prawa podmiotowe są naruszone, nie mają w swym rozporządzeniu środków odwoławczych. Należy w razie milczenia ustawy posługiwać się materialnym pojęciem strony i zbadać, czy decyzja władzy wkracza w sferę prawną danej osoby [9])". Jakkolwiek za zdaniem prof. Wasiutyńskiego w wielu przypadkach przemawiać mogą pewne względy słuszności, sądzę, że władze administracyjne powinny stosować zasadę, która znalazła wyraz w przytoczonym wyroku N. T. A., dopóki Trybunał ten ewentualnie nie zmieni swego stanowiska.

Termin odwołania.

Odwołanie musi być wniesione w ciągu 14 dni po ogłoszeniu lub doręczeniu decyzji, chyba że poszczególne ustawy przewidują krótszy termin dla jego wniesienia [10]). Termin ten uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo odwoławcze nadane zostało w polskim (a więc nie w zagranicznym) urzędzie pocztowym lub telegraficznym (art. 40 prawa o postęp. admin. [11]).

[6]) art. 9 ust. 2 prawa o postępowaniu administracyjnym.

[7]) wyrok z 7. VI. 1935 r. L. rej. 6263/32 — OPA 1936 poz. 1363.

[8]) Taki przepis zawierał np. art. 32 rozp. o ochronie lasów w pierwotnym brzmieniu tego rozporządzenia (poz. 504 Dz. Ust. z 1927 r.).

[9]) patrz Iserzon — Komentarz do postęp. admin. — wyd. 1937 str. 182.

[10]) Poszczególne ustawy mogą przewidywać tylko krótsze terminy nie zaś dłuższe niż 14 dni.

[11]) W myśl okólnika M-stwa Spraw Wewn. Nr 161 z 30 XII. 1932 r. decyzje, doręczane zagranicą za pośrednictwem konsulatów, mają przy pouczeniu o środkach prawnych zawierać wzmiankę, że odwołanie może być wniesione także za pośrednictwem konsulatu.

Instancja odwoławcza obowiązana jest stwierdzić, czy termin ten został zachowany. W razie stwierdzenia przekroczenia terminu odwoławczego, instancji odwoławczej nie wolno rozpatrywać odwołania merytorycznie, lecz musi je pozostawić bez rzeczowego rozpoznania lub oddalić z powodu uchybienia terminu odwoławczego, a to dlatego, że przez upływ tego terminu decyzja pierwszej instancji staje się prawomocna, a taka decyzja może ulec zmianie tylko w pewnych ściśle w art. 95 — 104 prawa o postępowaniu administracyjnym określonych przypadkach.

Jeżeli strona przekroczyła termin odwoławczy i dowiedzie, że nastąpiło to bez jej winy wskutek przeszkód nie do przezwyciężenia (np. ciężkiego zachorowania, na co przedstawia świadectwo lekarskie), wówczas może ona w ciągu 7 dni od ustania tej przeszkody wnieść odwołanie prosząc jednocześnie o przywrócenie terminu odwoławczego, a rzeczą władzy będzie rozstrzygnąć, czy przytoczone przez stronę okoliczności istotnie stanowiły dla niej przeszkodę nie do przezwyciężenia, czy okoliczności te zostały dowiedzione przez stronę i czy usprawiedliwiają przekroczenie terminu odwoławczego (art. 41 prawa o post. admin.). — Jeżeli władza po zbadaniu dojdzie do wniosku, że w danym przypadku przekroczenie terminu jest usprawiedliwione, przywróci termin odwoławczy i rozpatrzy odwołanie merytorycznie, w przeciwnym zaś razie odmówi prośbie o przywrócenie terminu i odwołanie oddali jako wniesione z przekroczeniem terminu odwoławczego. Podkreślić należy, że prośba o przywrócenie terminu odwoławczego i pismo odwoławcze muszą być wniesione jednocześnie. Gdyby strona złożyła władzy samą prośbę o przywrócenie terminu nie wnosząc zarazem odwołania, władza musi odmówić zadośćuczynienia tej prośbie, motywując odmowę tym, że art. 41 ust. 2 prawa o postępowaniu administracynjym wyraźnie wymaga jednoczesnego wniesienia odwołania, czego strona nie uczyniła.

Orzekanie o uchybieniu terminu i o niedopuszczalności odwołania.

O uchybieniu terminu odwoławczego, a także o niedopuszczalności odwołania w przypadkach, gdy decyzja I instancji jest ostateczna albo gdy w danym przypadku może strona żądać tylko przeniesienia sprawy na drogę postępowania sądowego — o czym wspominaliśmy wyżej — orzeka ostatecznie instancja odwoławcza.

Orzekając o uchybieniu terminu odwołania, instancja odwoławcza musi ustalić te okoliczności faktyczne, które usprawiedliwiają jej dycyzję, musi więc ustalić na podstawie akt, w którym dniu zaskarżona decyzja została stronie doręczona oraz w którym dniu

strona wniosła odwołanie. Jeżeli między jednym a drugim dniem upłynęło więcej niż 14 dni (pierwszego dnia się nie liczy), odwołanie jest spóźnione.

Wnoszenie odwołania i jego forma.

Odwołanie kierować należy do instancji odwoławczej zawsze za pośrednictwem tej władzy, która wydała decyzję w pierwszej instancji. Władza ta obowiązana jest przesłać odwołanie w ciągu 7 dni po upływie terminu odwoławczego do instancji odwoławczej wraz z aktami sprawy. W praktyce ten siedmiodniowy termin nie zawsze jest przestrzegany. Pod pozorem rozważania, czy wobec argumentów, przytoczonych w odwołaniu nie należałoby skorzystać z przepisów art. 90 prawa o postępowaniu administracyjnym i zmienić swoje decyzję, władza pierwszej instancji wstrzymuje się nieraz całymi tygodniami z odesłaniem akt do instancji odwoławczej z oczywistą szkodą dla strony, której zależy przecież na szybkim ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy. Postępowanie takie jest niezgodne z ustawą i nie powinno mieć miejsca. Jeżeli władza I instancji po zapoznaniu się z odwołaniem ma wątpliwości co do słuszności swej decyzji, powinna w ciągu wyznaczonego jej przez ustawę terminu siedmiodniowego zdecydować się i albo bezzwłocznie zmienić swoje decyzję, albo też odwołanie wraz z aktami odesłać do instancji odwoławczej i w ten sposób umożliwić wydanie jaknajszybciej decyzji ostatecznej.

Co do swej formy odwołanie powinno odpowiadać przepisom art. 15 i nast. prawa o postęp. administr., a więc wskazywać władzę, do której jest skierowane, oraz decyzję, której zmiany strona się domaga, wreszcie zawierać datę i podpis odwołującego się oraz jego adres, o ile nie ma go w aktach sprawy.

Czy wniesione przez stronę pismo ma charakter odwołania, o tym decyduje nie to, jak one zostało przez stronę nazwane lecz jego treść. Jeżeli z treści pisma wynika, że wolą strony było wniesienie środka prawnego na doręczoną jej decyzję pierwszej instancji, pismo to należy traktować jako odwołanie. Nierozpatrzenie merytoryczne takiego podania stanowi wadliwość postępowania, jak to niejednokrotnie orzekł Najw. Trybunał Administracyjny [12]).

Uzasadnienie odwołania.

Jakkolwiek art. 85 prawa o postępowaniu administracyjnym stanowi, że odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia, a wystarcza jeżeli z podania strony wynika, że jest ona

---

12) W wyrokach z 11. III. 1935 L. rej 11237/31 — OPA 1936 Nr 138 i z 5. V. 1924 r. L. rej. 877/23 — ZW II. 390.

niezadowolona z decyzji i prosi o jej zmianę, to ściśle rzecz biorąc odwołanie nie wymaga żadnego uzasadnienia. Samo bowiem wyrażenie niezadowolenia z decyzji i prośby o jej zmianę nie można nazwać uzasadnieniem odwołania. Uzasadnieniem jest dopiero wyjaśnienie, dlaczego strona jest niezadowolona i dlaczego domaga się zmiany decyzji. Mimo jednak braku uzasadnienia instancja odwoławcza, która orzeka nie będąc związana ani zakresem żądań odwołania, ani też ustaleniami niższej instancji (art 93), rozpatruje więc sprawę na nowo, obowiązana jest w myśl art. 68 załatwić sprawę tak, aby nie ucierpiał ani interes publiczny ani też uprawniony interes strony. Powinna przeto rozpatrzeć wszystkie okoliczności sprawy, a nawet przeprowadzić dalsze dochodzenia, jeżeli pewne okoliczności wydają jej się niejasne, nie licząc się z tym, czy strona podniosła to w swym odwołaniu czy też tego nie uczyniła.

Mimo takie obowiązki władzy jest rzeczą jasną, że w interesie samej strony leży, aby nie ograniczyła się w swym odwołaniu do wyrażenia swego niezadowolenia i prośby o zmianę decyzji pierwszej instancji, lecz przytoczyła wszystkie istotne zarzuty jakie jej się nasuwają w stosunku do tej decyzji. Ponieważ instancja odwoławcza w myśl art. 78 ust. 1 prawa o postępowaniu administracyjnym i stałej judykatury N. T. A. obowiązana jest rozprawić się w uzasadnieniu swej decyzji z wszystkimi istotnymi wnioskami i zarzutami, podniesionymi w odwołaniu strona ma gwarancję, że jej zarzuty i wnioski zostaną rozpatrzone i że decyzja instancji odwoławczej zapadnie po rozpoznaniu wszystkich okoliczności sprawy zgodnie z interesem publicznym i jej własnym uprawnionym interesem.

Uzupełnienie odwołania.

Nie może ulegać wątpliwości, że w terminie odwoławczym wolno stronie uzupełniać swoje odwołanie przez wnoszenie podań dodatkowych i w tym podaniu podnosić nowe zarzuty przeciwko zaskarżonej decyzji, nie zawarte w pierwotnym podaniu odwoławczym. Zarzutów tych nie może instancja odwoławcza pominąć, o ile są dla sprawy istotne.

Wątpliwości budzić może jedynie kwestia, czy władza obowiązana jest wziąć pod rozwagę nowe zarzuty zawarte w uzupełnieniu, jeżeli to uzupełniające podanie wniesione zostało przez stronę już po upływie terminu odwoławczego. — Najw. Trybunał Administracyjny [13]) stanął na stanowisku, że rozpatrując wniesione w terminie odwołanie, instancja odwoławcza obowiązana jest

[13]) W wyrokach z 23. XI. 1934 r. L. rej. 6421/30, 6503/30, 6504/30 i 6562/30 — OPA 1935 Nr 1030.

wziąć pod rozwagę pisemne jego uzupełnienia, wniesione już po terminie odwoławczym, tylko o tyle, o ile one rozwijają i szczegółowiej uzasadniają zarzuty, zawarte już w odwołaniu, natomiast nie ma obowiązku wziąć pod rozwagę nowych zarzutów, podniesionych dopiero po upływie terminu, zakreślonego dla odwołania.—Tezę te zwalcza Stefan Urbanowicz[14]). Jest on zdania, że skoro strona nie jest obowiązana do konkretyzowania zarzutów w piśmie odwoławczym, zaś instancja odwoławcza musi z urzędu rozpatrywać całokształt sprawy, to tym bardziej winna to uczynić, gdy strona przed wydaniem decyzji przez tę instancję, a po wniesieniu w terminie odwołania, w dodatkowym podaniu zwraca uwagę na istotne zarzuty przeciwko decyzji pierwszej instancji, chociażby to dodatkowe podanie wniesione było przez stronę po upływie terminu odwoławczego. — Pogląd ten podziela Jerzy Pokrzywnicki[15]) podnosząc, że art. 68 ust. 1 prawa o postępowaniu administracyjnym nakazuje władzy załatwiać sprawy tak, aby nie ucierpiały ani interes publiczny, ani też uprawniony interes osób prywatnych. W tych więc granicach i niezależnie od zarzutów odwołania mają zawierać się dociekania i badania władzy. Jeżeli więc wpływa do władzy pismo strony zawierające pewne zarzuty i żądania, to niezależnie od tego, w jakim stadium postępowania pismo to zostało wniesione, treść jego powinna służyć władzy jako materiał do ustosunkowania się do sprawy pod kątem widzenia obowiązków nałożonych na nią wspomnianym art. 68 ust. 1. Zarzuty nieistotne może władza pozostawić bez bliższego rozpoznania, natomiast zarzuty, które dotyczą interesu publicznego lub uprawnionych interesów strony, powinny być przez władzę z urzędu rozważone. Na możliwość takiej interpretacji wskazuje, zdaniem Pokrzywnickiego, także art. 85 ust. 2 lit. c, który nie zezwala na odrzucenie nowych okoliczności przytoczonych w odwołaniu, jeżeli okoliczności te władza obowiązana jest uwzględnić z urzędu, nawet gdyby stały one w sprzeczności z poprzednio zajmowanym przez stronę stanowiskiem.

Odmiennego zdania jest Emanuel Iserzon[16]), który podkreśla, że termin odwoławczy ustanowiony został w dwojakim celu: nie tylko po to, żeby strona wypowiedziała się, czy uważa decyzję za słuszną, ale i po to, żeby wypowiedziała się co decyzji zarzuca. Strona jest wprawdzie uprawniona do wniesienia odwołania bez przytaczania zarzutów, skoro jednak zarzuty przytoczyła, albo nie zgłosiła żadnych zarzutów, władza nie może być obowiązana do rozważania wciąż nowych zarzutów zgłaszanych

---

[14]) W głosie do przytoczonych pod 13 wyroków.

[15]) Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa Najw. Trybunału Administrcyjnego — wydanie z 1937 r. — str. 191.

[16]) Komentarz do postępowania admin. — wyd. z 1937 r. — str. 191.

w toku sprawy. Uniemożliwiłoby to nadanie postępowaniu normalnego toku. Iserzon podziela więc stanowisko Najw. Trybunału Administracyjnego.

Jestem zdania, że ze względu na przepisy, przytoczone przez Pokrzywnickiego w jego trafnym i przekonywującym wywodzie, instancja odwoławcza powinna wziąć pod rozwagę zarzuty zgłoszone przez stronę w podaniu dodatkowym do odwołania chociażby podanie to wniesione zostało już po terminie odwoławczym, o ile zarzuty te należą do rzędu tych, które każda władza powinna rozważyć ze względu na interes publiczny lub uprawnione interesy strony.

Przytaczanie w odwołaniu nowych okoliczności

Wyliczając w art. 85 ust. 2 prawa o postępowaniu administracyjnym w sposób wyczerpujący te rodzaje nowych okoliczności, których instancja odwoławcza nie może brać pod rozwagę, ustawodawca tym samym ustalił zasadę, że wszystkie inne niż wyliczone tam nowe okoliczności, podniesione w odwołaniu, nie mogą być przez władzę pominięte przy rozpatrywaniu odwołania. Wydawaćby się mogło, że ustalenie takiej zasady nie jest słuszne, ponieważ już pierwsza instancja, jeżeli ma załatwić sprawę w sposób należyty, dysponować powinna całym materiałem, że więc już w postępowaniu przed tą instancją powinna strona przytoczyć wszystkie istotne okoliczności sprawy, by w ten sposób zapoznać władzę ze wszystkimi szczegółami. Pamiętać jednak należy, że władza administracyjna, nawet wtedy gdy decyduje jakąś sprawę na wniosek strony, działa zawsze również w interesie publicznym, a ten interes publiczny wymaga przede wszystkim, aby każda sprawa rozstrzygnięta była jaknajlepiej i aby wydana przez władzę decyzja uwzględniała zarówno interes publiczny jak i uprawnione interesy strony. Jeżeli więc strona, czy to przez niedostateczną znajomość przepisów czy też z innych przyczyn, nie potrafiła w podaniu do pierwszej instancji swego żądania należycie uzasadnić i nie przytoczyła w nim wszystkich tych okoliczności, które przemawiają na jej korzyść i wskutek tego otrzymała decyzję odmowną, słusznym jest, aby dana jej była możność naprawienia „błędu" i przytoczenia tych „przeoczonych" okoliczności jeszcze w instancji odwoławczej. Instancja ta jest bowiem tak samo jak pierwsza instancja instancją merytoryczną i rozpatruje całą sprawę na nowo. Te nowe okoliczności, przytoczone dopiero w odwołaniu, mogą być nieraz tak istotne i przekonywujące, że mogą skłonić władzę pierwszej instancji do zmiany swej decyzji (art. 90), o ile nie należą do rzędu tych, których

władzy nie wolno brać pod rozwagę przy rozpatrywaniu odwołania, oraz o ile z mocy tej decyzji nie nabyły już praw inne osoby interesowane.

Podkreślamy więc, że władzę odwoławczą obowiązuje zasada wzięcia pod rozwagę wszystkich nowych okoliczności, przytoczonych przez stronę w odwołaniu, z wyjątkiem tylko tych, które zostały wyraźnie wymienione w ust. 2 art. 82 prawa o postępowaniu administracyjnym, a są to następujące:

1) Nowe okoliczności, które powstały już po wydaniu decyzji pierwszej instancji. — P r z y k ł a d: strona wniosła do władzy budowlanej pierwszej instancji projekt budynku do zatwierdzenia. Wskutek pewnych braków projekt ten został stronie zwrócony razem z decyzją odmawiającą zatwierdzenia. Strona te braki usuwa i wnosi w terminie odwołanie. — Ponieważ braki zostały przez stronę usunięte już po doręczeniu decyzji pierwszej instancji, fakt ten stanowi nową okoliczność, której instancji odwoławczej nie wolno wziąć pod uwagę. Musi więc odwołanie oddalić i pouczyć stronę w uzasadnieniu, że poprawiony projekt powinna wnieść do władzy pierwszej instancji, ponieważ poprawienie projektu już po wydaniu decyzji pierwszej instancji stanowi nową okoliczność, której instancji odwoławczej w myśl wyraźnego przepisu art. 85 ust. 2 pkt. a nie wolno brać pod uwagę. — Gdyby władza odwoławcza postąpiła inaczej i rozpatrzyła poprawiony projekt merytorycznie, postąpiłaby wbrew wsomnianemu przepisowi i wkroczyłaby w kompetencje pierwszej instancji.

Jeżeli natomiast zmiany w stanie faktycznym sprawy zajdą w czasie pomiędzy napisaniem (w biurze) decyzji pierwszej instancji a jej doręczeniem stronie, władza odwoławcza jako instancja mertyoryczna musi swoją decyzję oprzeć na nowym stanie faktycznym, jak to orzekł Najw. Trybunał Administracyjny w wyroku z 16. V. 1930 r. L. rej. 75/28 [17]).

Ponadto Najw. Trybunał Administracyjny wyraził pogląd, że władza odwoławcza nie ma prawa pominąć zarzutów względnie okoliczności powstałych po wydaniu decyzji pierwszej instancji, jeżeli zarzuty te oparte zostały na n o w y c h p r z e p i s a c h, które weszły w życie po wydaniu tej decyzji [18]). Jeżeli więc nowe prawo, obowiązujące w czasie wydania decyzji odwoławczej, zmieniło poprzednie przepisy w ten sposób, że dopuściło do wysunięcia pewnych okoliczności, roszczeń czy zarzutów, winny być one przez władzę odwoławczą rozpoznane, chociażby stanowiły nowość w stosunku do zakresu sprawy,

---

17) Patrz Komentarz Iserzona str. 192.

18) Wyrok z 13. X. 1930 r. L. rej. 3567/29 — Zb. Nr 293 A.

rozpoznawanej w pierwszej instancji. W tym więc przypadku władza odwoławcza albo sama rozpoznaje sprawę na zasadzie nowych przepisów, albo też uchyla decyzję pierwszej instancji z urzędu i poleca jej rozpatrzyć sprawę powtórnie na zasadzie nowych przepisów [19]).

2) Żądania i wnioski, które w myśl obowiązujących przepisów strona obowiązana jest podać w całości już w postępowaniu przed pierwszą instancją. — Przepis tego rodzaju zawiera np ustawa wodna w ust. 2 art. 196 (poz. 574 Dz. Ust. z 1928 r.).

3) Nowe okoliczności, nie należące do tych, które władza ma uwzględnić z urzędu, a które pozostają w sprzeczności z poprzednio zajętym przez stronę stanowiskiem, jeżeli strona tej sprzeczności nie usprawiedliwiła. — Przykład: Wnosząc podanie o odroczenie obowiązkowej służby wojskowej jako jedynemu żywicielowi rodziny, petent podaje, że w gospodarstwie rolnym o obszarze 3 ha pomaga mu jego 18-letni brat. Ponieważ w tych warunkach petent nie może być uważany za jedynego żywiciela rodziny, władza pierwszej instancji załatwia jego podanie odmownie. W odwołaniu petent twierdzi, że tylko sam pracuje w gospodarstwie, nie wyjaśnia jednak czym brat się zajmuje. — Ponieważ twierdzenie to stoi w sprzeczności z tym co petent podał w podaniu do pierwszej instancji, a sprzeczności tej nie usprawiedliwił, władza odwoławcza nie może wziąć pod rozwagę jego nowego twierdzenia.

4) Nowe twierdzenia, które mają oczywiście na celu przewleczenie sprawy. — Zamiar przewlekania musi być oczywisty t. zn. narzucać się sam przez się każdemu, kto się zapozna z daną sprawą.

5) Nowe wnioski, które prowadzą zupełnie do nowej pod względem prawnym sprawy lub dotyczą zupełnie innego żądania niż to, o którym rozstrzygała pierwsza instancja. — Przykład: w podaniu do pierwszej instancji strona prosiła o uznanie jej obywatelstwa polskiego, w odwołaniu zaś prosi o nadanie jej tego obywatelstwa.

Wykonalność decyzji a odwołanie.

Zasadą jest, że decyzja pierwszej instancji nie podlega wykonaniu przed upływem terminu odwoławczego, oraz że wniesienie odwołania wstrzymuje jej wykonanie. — Od tej zasady istnieją jednak wyjątki.

Bezzwłocznie mogą być wykonywane decyzje, których natychmiastowa wykonalność przewidziana jest w ustawie jak

[19]) Pokrzywnicki, op. cit. str. 45.

np. tymczasowe zarządzenia wydawane na zasadzie art. 228 ustawy wodnej.

Natychmiast wykonalne są dalej decyzje zgodne z żądaniami wszystkich stron, ponieważ w tym przypadku nie ma miejsca na wniesienie uzasadnoinego odwołania przez którąkolwiek ze stron.

Dalej ulegają bezzwłocznemu wykonaniu decyzje, co do których strony zrzekły się prawa odwołania. — Zrzeczenie się musi być bądź zeznane do protokułu bądź oświadczone wobec władzy na piśmie.

Wreszcie w pewnych przypadkach władza uprawniona jest do nadania swej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, a mianowicie wówczas, gdy jest to wskazane w interesie publicznym lub w wyjątkowo ważnym interesie strony. — Pod pojęciem interesu publicznego nie można, jak to orzekł Najw. Trybunał Administracyjny [20]), rozumieć sprawności urzędowania wogóle, ani też dążenia władzy do nieprzewlekania sprawy, a decydujący jest sam rodzaj sprawy. — Ponieważ nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności nie jest pozostawione swobodnemu uznaniu władzy, lecz uwarunkowane istnieniem interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony, władza musi swoją decyzję uzasadnić, chyba że interes publiczny w danym przypadku przemawia przeciwko bliższemu uzasadnieniu (art. 75 ust. 3), o czym należy zaznaczyć w decyzji. Wyjątkowo ważny swój interes musi wykazać strona ubiegająca się o nadanie decyzji natychmiastowej wykonalności; ocena należy do władzy. Jeżeli władza nada swej decyzji natychmiastową wykonalność na żądanie strony, może od niej zażądać odpowiedniego zabezpieczenia. Z tego prawa powinna władza korzystać szczególnie wtedy, gdy strona nie daje rękojmi, że w razie zmiany decyzji w instancji odwoławczej przywróci stan poprzedni lub też wynagrodzi przeciwną stronę, na korzyść której ewentualnie nastąpić może zmiana decyzji. Wysokość tego zabezpieczenia ustala władza. Powinno ono być odpowiednie t. zn. takie, któreby w razie zmiany decyzji pokryło w całości koszty przywrócenia stanu poprzedniego względnie zaspokoiło całkowicie prawa drugiej strony.

Decyzja co do natychmiastowej wykonalności może być wydana albo łącznie z decyzją główną albo też oddzielnie, jeżeli potrzeba wydania takiej decyzji okaże się dopiero później Decyzję taką, wydaną łącznie z decyzją główną, zaskarżyć można w drodze odwołania tylko łącznie z decyzją główną. Jeżeli zaś decyzja taka wydana została już po wydaniu decyzji głównej, służy stronie skarga incydentalna do wyższej władzy administracyjnej.

---

[20]) W wyroku z 19 I. 1931 r. L. rej. 4379/29 — Zb. Nr 339 A.

Poza przytoczonymi wyżej decyzjami są natychmiast wykonalne decyzje ostateczne i oczywiście decyzje prawomocne; decyzje ostateczne dlatego, że w myśl art. 62 ust. 1 prawa o Najw. Trybunale Administracyjnym (poz. 806 Dz. Ust. z 1932 r.) wniesienie skargi kasacyjnej nie wstrzymuje wykonania zaskarżonej decyzji, decyzje zaś prawomocne dlatego, że — jak wskazuje sama nazwa — urosły już w moc prawną, są więc niezaskarżalne.

Wstrzymanie wykonalności decyzji prawomocnej jest w zasadzie niedopuszczalne, a mogłoby mieć miejsce chyba tylko w tych wyjątkowych przypadkach, w których strona, przeoczywszy termin odwołania czy skargi kasacyjnej, zdołałaby przekonać władzę, której decyzja się uprawomocniła, że decyzja ta jest niesłuszna i powinna ulec zmianie na zasadzie art. 100 prawa o postępowaniu administracyjnym.

Wstrzymanie zaś wykonalności decyzji ostatecznej może strona uzyskać dopiero po wniesieniu skargi do N. T. A., musi jednak udowodnić, że w razie wykonania zaskarżonej decyzji mogłaby ponieść niepowetowaną szkodę. Jeżeli to udowodni, a także względy publiczne nie stoją na przeszkodzie, władza obowiązana jest zadośćuczynić prośbie o wstrzymanie wykonania decyzji. Na odmowną decyzję służy stronie skarga incydentalna do wyższej władzy administracyjnej.

Zawiadamianie stron o wniesieniu odwołania

Jeżeli w postępowaniu przed władzą pierwszej instancji brały udział dwie lub więcej stron, o wniesieniu odwołania przez jedne z nich władza ta obowiązana jest zawiadomić wszystkie inne strony (art. 89 ust. 2). Zawiadomienie to ma na celu poinformowanie ich, że postępowanie w danej sprawie toczyć się będzie dalej i że wobec tego mogą one zgłaszać swe postulaty instancji odwoławczej.

Niezależnie od tego zawiadomienia instancja odwoławcza ma w przypadku, gdy odwołanie jednej strony może wpłynąć na rozstrzygnięcie w stosunku do innych stron, obowiązek wyznaczenia tym stronom terminu dla zapoznania się z odwołaniem i wypowiedzenia się co do niego (art. 91). Zaniedbanie tego obowiązku stanowi, jak to orzekł Najw. Trybunał Administracyjny, istotną wadliwość postępowania[21]), szczególnie wówczas gdy zaniedbanie to pozbawia stronę możności wystąpienia wobec władzy z istotnymi dla sprawy wnioskami i wywodami[22]). Z tego

---

[21]) Patrz wyroki z 6. XI. 1934 r. L. rej 6549/31 — OPA 1589 i z 29. XII. 1934 r. L. rej. 7625/32 — Zb. 827 A.

[22]) Wyroki z 4. XI. 1935 r. L. rej. 10944/32 w. — Zb. 1075 A. i z 6. V. 1936 r. L. rej. 8552/34 — Zb. 1198 A.

stanowiska N. T. A. wynika, że jeżeli instancja odwoławcza nietrafnie oceniła zainteresowania którejkolwiek ze stron i sądząc, że ostateczne rostrzygnięcie sprawy nie wpłynie na jej prawa lub interesy, nie wyznaczyła jej terminu do zapoznania się z odwołaniem, naraża się na uchylenie swej decyzji z powodu wadliwości postępowania. Dlatego też władza odwoławcza powinna po otrzymaniu odwołania i akt wyznaczyć wspomniany termin wszystkim stronom z wyjątkiem tej, która wniosła odwołanie. Mogłoby to sprawiać pewne trudności tylko wtedy, gdy w postępowaniu przed pierwszą instancją uczestniczyła większa ilość stron, jak np. przy scalaniu gruntów. Wtedy jednak zazwyczaj odnośne przepisy ustawowe przewidują uproszczony tryb doręczania wezwań i zawiadomień w rodzaju tego jaki przewiduje art. 51 ustawy o scaleniu gruntów (poz. 833 Dz. Ust. z 1927 r.).

Władza odwoławcza jest zasadniczo instancją merytoryczną.

Władza, orzekająca na skutek wniesionego odwołania w instancji odwoławczej, wydaje w myśl art. 93 prawa o postępowaniu administracyjnym decyzję w sprawie, jest więc drugą instancją merytoryczną, która rozpatruje całokształt sprawy na nowo nie będąc skrępowania ani zakresem żądań odwołania, ani też ustaleniami niższej instancji. Wynika stąd, że — jak to orzekł Najw. Trybunał Administracyjny — instancja odwoławcza może zmienić decyzję pierwszej instancji w całości, a więc nie tylko w części zaskarżonej, ale także w części niezaskarżonej i nie tylko w stosunku do strony, która się odwołała, lecz także w stosunku do tych stron, które nie wniosły odwołania, jeżeli zmiana decyzji w zakresie zaskarżonym nie może nastąpić bez zmiany decyzji w części niezaskarżonej. Z decyzji zatem, która zaskarżona została w drodze odwołania do wyższej instancji, strony nie nabywają właściwie żadnych praw, inaczej bowiem żadna władza, a w tej liczbie i władza odwoławcza, nie mogłaby tej decyzji w stosunku do stron, które się nie odwołały, zmienić w innym trybie niż przewidzianym w art. 100 i 102 prawa o postępowaniu administracyjnym[23]).

Skoro władza odwoławcza jest instancją merytoryczną, nie może ona uchylić decyzji pierwszej instancji i przekazać jej sprawę z powrotem dla wydania nowej decyzji, lecz uchylając tę decyzję musi jednocześnie sama wydać decyzję załatwiającą istotę sprawy. Innymi słowy, władza odwoławcza nie może orzekać w charakterze instncji kasacyjnej. Takie stanowisko zajmuje

---

[23]) Wyroki z 28. IV. 1932 r. L. rej 2996/30 — Zb. 539 A. i z 21. XI. 1933 r. L. rej. 1902/31 — OPA 728.

Najwyższy Trybunał Administracyny w szeregu wyrokach[24]) uważając, że nawet w przypadku, gdy pierwsza instancja w ogóle odmówiła merytorycznego rozpoznania sprawy, władza odwoławcza, w razie uznania tej odmowy za nieuzasadnioną, nie ma obowiązku przekazania sprawy do pierwszej instancji w celu merytorycznego jej rozpatrzenia, lecz władna jest sama sprawę rozstrzygnąć merytorycznie.

W literaturze sporną jest kwestia, czy instancja odwoławcza posiada uprawnienia kasacyjne. Niektórzy autorzy jak np. prof. J. S. Langrod[25]) podzielają pogląd N. T. A., inni zaś jak np. prof. J. Panejko[26]) i J. Pokrzywnicki[27]) są odmiennego zdania, przy czym Pokrzywnicki podnosi, że w szeregu przypadków kasacja jest środkiem koniecznym zarówno dla przyspieszenia sprawy, jak i ze względu na interesy stron, których nie należy pozbawiać instancji, szczególnie w sprawach bardziej skomplikowanych. Podaje on jako przykład, że w postępowaniu wywłaszczeniowym wydana została decyzja o wywłaszczeniu bez postępowania przygotowawczego lub bez rozprawy. Przeprowadzenie tych czynności przez instancję odwoławczą zamiast instancji pierwszej, do czego istancja odwoławcza jest w myśl art. 92 w zasadzie uprawniona, byłoby nie tylko niecelowe, lecz nawet sprzeczne z przepisami ustawy, która wrażnie określiła, jakie władze do jakiej czynności i w jakim stadium postępowania są powołane. W tym przypadku — zdaniem Pokrzywnickiego — instancja odwoławcza powinna uchylić decyzję pierwszej instancji i zwrócić jej sprawę do ponownego rozpoznania. — Prof. Panejko uważa, że art. 92 prawa o postępowaniu administracyjnym nie przewiduje jak należy postąpić, gdy błąd w postępowaniu wyjaśniającym nie da się naprawić w instancji odwoławczej bez narażenia na szwank interesu publicznego oraz ochrony praw i interesów jednostki, lub gdy władza pierwszej instancji nie przeprowadziła w ogóle przepisanego ustawę postępowania wyjaśniającego. Jako przykład podaje niezachowanie przez władę wodną zasadniczych przepisów formalno-prawnych zawartych w art. 91 ustawy wodnej. W takich przypadkach nie widzi prof. Panejko możności uzupełnienia postępowania wyjaśniającego przez instancję odwoławczą i dochodzi do wniosku, że art. 92 zawiera lukę, którą należy wypełnić przez zastosowanie kasacji przez władzę odwoławczą i zlecenie władzy pierwszej instancji wydania ponownej decyzji.

---

[24]) np. z 18. XI. 1926 r. L. rej. 985/24 — Zb. 1049; z 5. X. 1932 r. L. rej. 3220/30 — Zb. 562 A; z 7. VI. 1933 r. L. rej. 756/31 — Zb. 681 S; z 25. III. 1935 r. L. rej. 6886/32 — Zb. 1038 A.

[25]) W głosie do wyroku N. T. A. z 25. III. 1935 r.

[26]) W głosie do wyroku N. T. A., zamieszczonego w OPA Nr 1218.

[27]) Postępowanie admin. w świetle orzecznictwa N. T. A., str. 70 i dalsze.

Moim zdaniem przyznanie władzy odwoławczej prawa kasacji w pewnych wyjątkowych okolicznościach w rodzaju tych, jakie przytaczają Panejko i Pokrzywnicki, jest konieczne zarówno w interesie publicznym (dążenie do ustalenia w sposób przewidziany ustawą prawdy materialnej i oparcia na niej decyzji), jak i w interesie stron (zachowanie im dwóch instancyj merytorycznych). Zresztą wydaje się, że także N. T. A. nie wyłącza w pewnych przypadkach możliwości kasacji, skoro w przytoczonym wyroku z 5. X. 1932 r. L. rej 3220/30 stwierdza, że w przypadku gdy pierwsza instancja w ogóle odmówiła merytorycznego rozpoznania sprawy, instancja odwoławcza nie ma obowiązku przekazania sprawy z powrotem do tej instancji lecz władna jest sama sprawę rozstrzygnąć merytorycznie. Z takiego ujęcia można a contrario wysnuć wniosek, że w takim przypadku instancja odwoławcza wprawdzie nie ma obowiązku przekazania sprawy z powrotem, lecz może to uczynić oraz że wprawdzie ma prawo sama rozstrzygnąć sprawę merytorycznie, lecz nie ma takiego obowiązku i może, kasując decyzję pierwszej instancji, przekazać jej sprawę do ponownego rozpoznania.

Podkreślam więc ponownie, że zasadniczo władza odwoławcza jest tylko instancją merytoryczną, lecz może — moim zdaniem — korzystać z kasacji w tych wyjątkowych przypadkach, w których postępowanie pierwszej instancji dotknięte jest takimi wadami, których bez naruszenia przepisów proceduralnych danej ustawy albo też bez narażenia na szwank interesu buplicznego lub uzasadnionego interesu stron nie można naprawić w instancji odwoławczej.

Skargi incydentalne.

Jak już wspomniano w artykule p. t. „Decyzje w postępowaniu administracyjnym[28])", decyzje incydentalne są to takie decyzje, które ani nie załatwiają istoty sprawy będącej przedmiotem postępowania, ani też nie kończą sprawy w danej instancji, lecz zapadają w toku postępowania administracyjnego ilekroć zajdzie tego potrzeba i załatwiają inne kwestje, wyłaniające się w toku tego postępowania. Do decyzji incydentalnych zaliczają się więc np. decyzje co do zbadania świadków lub biegłych albo co do przeprowadzenia oględzin na miejscu i tp., dalej decyzje co do natychmiastowej wykonalności, decyzje o wstrzymaniu wyko-

[28]) Patrz Gazeta Administracji z 1946 r. Nr 9 str. 470.

nania, decyzje co do kosztów postępowania [29]). Kwestią, czy decyzje o wznowieniu postępowania należy zaliczyć do decyzyi incydentalnych, zajmiemy się przy omawianiu wznowienia postępowania.

Wszystkie decyzje incydentalne można w myśl art. 84 prawa o postępowaniu administracyjnym zaskarżyć zasadniczo tylko łącznie z odwołaniem od decyzji głównej. Nie ma więc od nich oddzielnego środka prawnego. Wyjątek od tej zasady stanowią jednak te decyzje incydentalne, które wydane zostały dopiero po zapadnięciu decyzji głównej, a także te, co do których poszczególne ustawy przewidują możność wniesienia skargi incydentalnej bez odczekania decyzji głównej. Tylko więc na te dwa rodzaje decyzji incydentalnych służu oddzielny środek prawny jakim jest skarga incydentalna. Skargę taką rozstrzyga wyższa instancja administracyjna, a na jej decyzję służy skarga kasacyjna do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Prawo o postępowaniu administracyjnym nie zawiera przepisu, któryby określał, w jakim terminie i do jakiej władzy należy wznosić skargi incydentalne w przypadkach, gdy są one dopuszczalne jako oddzielny środek prawny. Ponieważ jednak skargi takie w istocie swej nie różnią się od odwołań, przyjąć należy że mają tu zastosowanie te same przepisy, które obowiązują przy wnoszeniu odwołań, a więc skargi takie należy kierować do wyżej instacji administracyjnej za pośrednictwem tej władzy która wydała decyzję incydentalną, w terminie 14 dni od dnia doręczenia tej decyzji, o ile poszczególne ustawy dla tych skarg nie przewidują krótszego terminu. *S. T.*

---

[29]) Należy zwrócić uwagę na przepis art. 106 ust. 5, w myśl którego nie służy odwołanie od decyzji co do wynagrodzenia świadków i biegłych, zwrotu kosztów podróży oraz kosztów, przewidzianych w art. 105 ust. 3 t. j. innych usprawiedliwionych warunkami kosztów postępowania, a w szczególności kosztów sporządzenia próśb i wynagrodzenia adwokata.

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA

W Nr 66 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy

poz. 366 — rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 26. XI. 1946 r. o urządzeniu i prowadzeniu **ksiąg wieczystych**.

poz. 367 — rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 29. XI. 1946 r. o prowadzeniu **dotychczasowych ksiąg hipotecznych** (gruntowych, wieczystych) po dniu 31. XII. 1946 r.

poz. 368 — rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 29. XI. 1946 r. o urządzeniu i prowadzeniu **zbioru dokumentów** oraz o postępowaniu w przedmiocie składania dokumentów.

Wszystkie te trzy rozporządzenia stanowią przepisy wykonawcze do prawa rzeczowego (poz. 319 Dz. Ust. z 1946 r.) i do prawa o księgach wieczystych (poz. 320 Dz. Ust. z 1946 r.).

W Nr 67 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 369 — dekret z 12. XI. 1946 r., zawierający **przepisy ogólne prawa cywilnego.** — Przepisy te wypowiadają pewne ogólne zasady, które należy stosować we wszystkich dziedzinach prawa cywilnego i uzupełniają w ten sposób przepisy danej dziedziny. Dla przykładu wymienimy następujące zasady: „zwyczaj może mieć moc przepisu ustawowego, jeżeli jest powszechny w Państwie"; „jeżeli ani ustawa, ani prawo zwyczajowe nie dają podstaw do rozstrzygnięcia przypadku, będącego przedmiotem rozpoznania, sąd ustala podstawę rozstrzygnięcia samodzielnie, kierując się interesem społecznym oraz uzasadnionymi interesami strony"; „prawa prywatne winny być wykonywane zgodnie z ich treścią w sposób odpowiadający ich celowi i wymaganiom dobrej wiary". — Jednocześnie dekret ten uchyla różne przepisy kodeksów cywilnych b. państw zaborczych oraz nowelizuje przepisy kodeksu zobowiązań.

poz. 370 — rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 11. XI. 1946 r. znosi sądy grodzkie w Legionowie, Chęcinach, Daleszycach i Szydłowie.

poz. 371 — zawiera jednolity tekst dekretu z 14. II. 1946 r. **o uposażeniu wojskowych.**

W Nr 68 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 372 — dekret z 26. XI. 1946 r. o **kredytach dodatkowych** w budżecie na okres od 1. IV. — 31. XII. 1946 r. — Dekret ten zwieksza ustalone w budżecie wydatki w dziale administracji o 753.218.617 zł., a w dziale przedsiębiorstw i zakładów o 46.756.851 zł. Zwiększone te wydatki pokryte być mają ze zwiększonej jednocześnie o 32.569.275 zł wpłaty zakładów i przedsiębiorstw oraz z operacyj kredytowych, do których dokonywania upoważniony został Minister Skarbu.

poz. 373 — rozporządzenie Rady Ministrów z 14. XI. 1946 r. — wprowadza **publiczną gospodarkę lokalami** w Nowym Sączu, Tarnowie, Sopocie i Gnieźnie

poz. 374 — rozporządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z 7. XI. 1946 r. — podwyższa opłaty za ogłoszenie o **rejestracji stowarzyszeń** i o rejestracji ich statutów.

poz. 375 — rozporządzenie Ministra Aprowizacji i Handlu z 11. XI. 1946 r. — normuje **obrót zbożem i produktami przemiału**.

W Nr 69 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 376 — dekret z 10. XII. 1946 r. — nowelizuje dekret o wymiarze kary dla **faszystowsko-hitlerowskich** zbrodniarzy oraz dla **zdrajców Narodu** (poz. 16 Dz. Ust. z 1944 r.) — Między innymi nowela wprowadza kary za udział w organizacjach przestępczych, do których zalicza w szczególności niemiecką narodowo-socjalistyczną partię robotniczą (NSDAP), sztafety ochronne (SS), tajną policją państwową (Gestapo) i niemiecką służbę bezpieczeństwa (SD).

poz. 377 — zawiera jednolity tekst powyższego (poz. 376) dekretu

W Nr 70 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 378 — dekret z 15. XI. 1946 r. — przekształca **Akademię Nauk Politycznych** w Warszawie na państwową szkołę akademicką.

poz. 379 — dekret z 19. XI. 1946 r. — podwyższa **uposażenie sędziów**.

poz. 380 — dekret z 19. XI. 1946 r. — reguluje **uposażenie** płatnych członków organów wykonawczych i **pracowników samorządu terytorialnego** dostosowując je do uposażenia pracowników państwowych.

poz. 381 — dekret z 19. XI. 1946 r. — zmienia dekret o **podatku od wynagrodzeń** na korzyść płatników, podwyższając sumę wolną od podatku do 72.000 zł. rocznie i obniżając odpowiednio stopę procentową podatku, która waha się obecnie od 1 — 21%.

poz. 382 — dekret z 6. XII. 1946 r. — zawiera przepisy o **kosztach sądowych** w sprawach cywilnych.

poz. 383 — rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 16. XI. 1946 r. — zmienia kilka przepisów rozporządzenia **o zbywaniu niektórych ruchomości opuszczonych i poniemieckich** (poz. 206 Dz. Ust.

1946 r., znowelizowanego po raz pierwszy 27. VIII. 1946 r. (poz. 254 Dz. Ust.).

poz. 384 — rozporządzenie Ministra Oświaty z 29. VIII. 1946 r. — uznaje z punktu widzenia ochrony przyrody za **gatunki chronione** cisy, limby, wiśnię karłowatą, bluszcz, sasanki, szarotki i szereg innych drzew, krzaków i roślin.

poz. 385 — rozporządzenie Ministrów Przemysłu oraz Aprowizacji i Handlu z 30. X. 1946 r. — zawiera przepisy wykonawcze do ustawy **o zakładaniu nowych przedsiębiorstw** i popieraniu inicjatywy prywatnej w przemyśle i handlu (poz. 18 Dz. Ust. z 1946 r.).

poz. 386 — rozporządzenie Ministra Aprowizacji i Handlu z 4. XI. 1946 r. — zabrania używania na cele techniczne **tłuszczów jadalnych** (masła, słoniny, sadła świńskiego, smalcu, margaryny oraz wszelkich olejów roślinnych z wyjątkiem oleju lnianego).

poz. 387 — rozporządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Skarbu z 16. XI. 1946 r. — ustala wysokość sum, jakie mają być przeznaczone przez prawno-publiczne zakłady ubezpieczeń na cele **akcji przeciwpożarowej**.

poz. 388 — rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 28. XI. 1946 r. — ustala w wykonaniu dekretu o rejestracji i **obowiązku pracy** (poz. 24 Dz. Ust. z 1946 r.) sposób dopełnienia rejestracji.

W Nr 71 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 389 — dekret z 6. XII. 1946 r. **o przekazywaniu** przez Państwo **mienia** na obszarze Ziem Odzyskanych i b. W. M. Gdańska. — Przekazanie mienia osobom fizycznym oraz prawnym prawa publicznego i prywatnego następuje w drodze sprzedaży lub dzierżawy. Pierwszeństwo mają kolejno: repatrianci, zdemobilizowani żołnierze, żołnierze służby czynnej, którzy brali udział w walkach o wyzwolenie po 1. IX. 1939 r., uczestnicy walk partyzanckich, funkcjonariusze służby bezpieczeństwa, którzy w związku ze służbą w obronie demokratycznych zasad ustroju Państwa zostali inwalidami, wdowy i sieroty po żołnierzach, uczestnikach walk partyzanckich i funkcjonariuszach bezpieczeństwa, inwalidzi wojenni, inwalidzi pracy, więźniowie obozów koncentracyjnych oraz osoby, które w związku z działaniami wojennymi utraciły znaczną część swego majątku w zniszczonych miastach i osiedlach. — W sprawach dotyczących przekazywania mienia orzekają specjalne komisje.

poz. 390 — rozporządzenie Rady Ministrów z 28. XI. 1946 r. — określa w wykonaniu ustawy o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (poz. 17 Dz. Ust. z 1946 r.) sposób postępowania przy **przekazywaniu przedsiębiorstw** samorządowi terytorialnemu i organizacjom spółdzielczym.

poz. 391 — rozporządzenie Rady Ministrów z 5. XII. 1946 r. — zawiesza przejściowo na obszarze Ziem Odzyskanych **obowiązkowe**

zastępstwo adwokackie w sprawach cywilnych w postępowaniu przed sądami okręgowymi jako pierwszą instancją w tych okręgach, które określi rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości.

poz. 392 — rozporządzenie Ministrów Zdrowia i Sprawiedliwości z 3. XII. 1946 r. — nowelizuje rozporządzenie o wyrobie, obrocie i przechowywaniu **eteru etylowego** (poz. 281 Dz. Ust. z 1928 r.) postanawiając, że ter etylowy do narkozy może być wprowadzony do obrotu dopiero po przeprowadzeniu kontroli każdej wyprodukowanej serii w sposób określony w instrukcji, jaką wyda Minister Zdrowia.

poz. 393 — rozporządzenie Ministra Skarbu z 12. XII. 1946 r. — ustala kwotę **Premiowej Pożyczki Odbudowy Kraju** na 4½ miliarda złotych oraz ilość i wysokość przypadających do wylosowania premii

W Nr 72 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 394 — dekret z 20. XII. 1946 r. — **nowelizuje ustawę o przejęciu** na własność Państwa **podstawowych gałęzi gospodarki** narodowej (poz. 17 Dz. Ust. z 1946 r.) pozwalając na wydawanie orzeczeń o przejęciu przedsiębiorstw nie tylko do 31. XII. 1946 r., jak przewidywała ustawa, lecz także później pod warunkiem, że postępowanie o przejęciu danego przedsiębiorstwa w s z c z ę t e zostało przed 31. III. 1937 r. — Ponadto termin 31. XII. 1946 r., przewidziany dla zwrotu przedsiębiorstw znajdujących się pod zarządem państwowym a nieprzejmowanych przez Państwo, przesunięty został do 31. III. 1947 r.

poz. 395 — dekret z 20. XII. 1946 r. o zmianie dekretu **o majątkach opuszczonych i poniemieckich**. — W związku z przesunięciem w ustawie o przejęciu przez Państwo podstawowych gałęzi gospodarki narodowej terminu 31. XII. 1946 r. na 31.III. 1947 r. (patrz poz. 394) przesunięty został tak samo termin, przewidziany w art. 22 ust. 4 dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich.

W Nr 73 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 396 — dekret z 13. VI. 1946 r. o wyrobie, sprzedaży oraz opodatkowaniu **napojów winnych**.

poz. 397 — dekret z 10. XII. 1946 r. — podwyższa dodatek przejściowy do zaopatrzeń byłych **skazańców politycznych**, ustalony w dekrecie z 5. IV. 1946 r. (poz. 101 Dz. Ust.).

poz. 398 — rozporządzenie Ministra Odbudowy z 6. XII. 1946 r. — zmienia rozporządzenie tegoż Ministra z 18. VIII. 1945 r. **o egzaminach** wymaganych do uzyskania prawa **kierowania robotami budowlanymi** i wykonywania projektów tych robót (poz. 175 Dz. Ust.) ustalając terminy tych egzaminów w miesiącach styczniu i lutym oraz w lipcu i sierpniu każdego roku i podwyższając opłatę do 1500 zł.

poz. 399 — rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 9. XII. 1946 r. — zawiera przepisy wykonawcze do dekretu o ochronie **hodowli zwierząt gospodarczych** (poz. 12 Dz. Ust. z 1946 r.).

ROK 1947

W Nr 1 Dzienniku Ustaw z 1947 r. ogłoszone zostało pod

poz. 1 — rozporządzenie wykonawcze Ministra Skarbu do dekretu o wyrobie, sprzedaży oraz opodatkowaniu **napojów winnych** (poz. 396 Dz. Ust. z 1946 r.).

W Nr 2 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 2 — dekret z 10. XII. 1946 r. — nowelizuje przepisy ustawy o **zaopatrzeniu emerytalnym** funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych (poz. 160 Dz. Ust. z 1934 r.), znowelizowanej uprzednio dekretem z 29. IX. 1945 r. (poz. 248 Dz. Ust.).

poz. 3 — dekret z 13. XII. 1946 r. — zmienia rozporządzenie Prezydenta Rzplitej o ubezpieczeniu **pracowników umysłowych** (poz. 911 Dz. Ust. z 1927 r.).

poz. 4 — dekret z 13. XII. 1946 r. — nowelizuje ustawę o **ubezpieczeniu społecznym** (poz. 396 Dz. Ust. z 1933 r.).

poz. 5 — dekret z 20. XII. 1946 r. o ulgowych warunkach powoływania na stanowiska referendarskie w **Prokuratorii Generalnej** Dekret ten upoważnia Ministra Skarbu do zwalniania kandydatów na stanowiska referendarskie lub wyższe od odbywania aplikacji oraz od składania egzaminu referendarskiego.

poz. 6 — rozporządzenie Rady Ministrów z 28. IX. 1946 r. — uznaje **Towarzystwo Przyjaciół Żołnierza** za stowarzyszenie wyższej użyteczności oraz rozwiązuje jednocześnie stowarzyszenie Polski Biały Krzyż, przekazując jego majątek Towarzystwu Przyjaciół Żołnierza.

poz. 7 — rozporządzenie Rady Ministrów z 19. XII. 1946 r. — podwyższa w wykonaniu ustawy o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (poz. 17 Dz. Ust. z 1946 dolną **granicę zdolności zatrudnienia** w szeregu gałęziach przemysłowych do 100, 150 wzgl. 200 pracowników na jedną zmianę.

poz. 8 — rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 27. XI. 1946 r. o warunkach i terminach zastosowania do pracowników rolnych **ubezpieczenia na wypadek choroby** i macierzyństwa oraz o zasadach współpracy samorządu terytorialnego przy wykonywaniu tego ubezpieczenia.

poz. 9 — rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 3. XII. 1946 r. — przyznaje **wykładowcom szkół i kursów wojskowych** dodatkowe wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych.

poz. 10 — rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 3. XII. 1946 r. — ustanawia dodatek graniczny dla żołnierzy **Wojsk Ochrony Pogranicza**.

poz. 11 — rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 3. XII. 1946 r. — ustanawia dodatek dla żołnierzy **Marynarki Wojennej** podczas zaokrętowania i za nurkowanie.

W Nr 3 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 12 — rozporządzenie Ministra Zdrowia z 3. XII. 1946 r. — o sądach i o postępowaniu dyscyplinarnym **izb lekarsko-dentystycznych**.

poz. 13 — rozporządzenie wykonawcze Ministra Skarbu z 6. XII. 1946 r. do dekretu o **podatku dochodowym** (poz. 14 Dz. Ust. z 1946 r.)

poz. 14 — rozporządzenie Ministra Zdrowia z 21. XII. 1946 r. — tworzy **okręgowe izby lekarskie** w Warszawie, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Sopocie i Wrocławiu.

poz. 15 — rozporządzenie Ministra Zdrowia z 21. XII. 1946 r. — tworzy **okręgowe izby lekarsko-dentystyczne** w Warszawie, Poznaniu i Krakowie.

poz. 16 — rozporządzenie Ministra Zdrowia z 21. XII. 1946 r. — tworzy **okręgowe izby aptekarskie** w Białymstoku, Bydgoszczy, Katowicach, Wrocławiu, Gdańsku, Lublinie, Łodzi, Częstochowie, Krakowie, Poznaniu. Rzeszowie, Olsztynie, Szczecinie i Warszawie.

W Nr 4 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 17 — dekret z 3. I. 1947 r. o zmianie dekretu z 10. X. 1945 r. o wypuszczeniu **biletów skarbowych** (poz. 311 Dz. Ust.). — Dekret ten podwyższa z 3 do 6 miliardów zł. sumę ogólną wypuszczonych biletów skarbowych.

poz. 18 — rozporządzenie Ministra Skarbu z 3. I. 1947 r. o wypuszczeniu III emisji biletów skarbowych na sumę 6 miliardów złotych.

W Nr 5 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 19 — dekret z 10. XII. 1946 r. o rejestracji i umarzaniu **listów hipotecznych**, listów długów **gruntowych i rentowych**, wydanych przed 1. IX. 1939 r. — Posiadacze tych listów winni je zarejestrować przed upływem 7 miesięcy w tym sądzie, który listy te wydał. O rejestracji sąd zamieszcza wzmiankę w księdze gruntowej, a listy same stempluje. Listy nie przedłożone w tym terminie tracą moc prawną. Listy, wydane przed 1. IX. 1939 r., a umorzone na podstawie dotychczasowych przepisów, podlegają również rejestracji. Kto w czasie od 1. IX. 1939 do 17. XII. 1945 r. utracił list wskutek zniszczenia, zagubienia lub bezprawnego zaboru, może zgłosić w sądzie, który list wydał, wniosek o umorzenie listu. Obowiązuje ten sam termin 7-miesięczny. Po upływie terminu rejestracji hipoteki, długi gruntowe i rentowe, co do których nie została zamieszczona

wzmianka o rejestracji lub wniosku o umorzenie, albo wzmianka taka wykreślona, uznaje się za ustanowione z wyłączeniem wydania listu, a za wierzyciela uważa się tego, kto jest zapisany w księdze gruntowej. Przepisy o sprostowaniu księgi gruntowej pozostają w mocy.

poz. 20 — dekret z 10. XII. 1946 r. o **umarzaniu utraconych dokumentów.** — Dokument, którego posiadanie jest potrzebne do rozporządzania prawem z nim związanym, może być w razie utraty umorzony na wniosek ostatniego prawnego posiadacza. Umorzeniu nie podlegają jednak takie dokumenty jak pieniądze papierowe, banknoty i inne dokumenty płatne za okazaniem, losy loteryjne, kontramarki i podobne znaki legitymacyjne, dokumenty przedawnione, kupony od dokumentów płatne okresowo. Przepisów dekretu nie stosuje się do umorzenia weksli, czeków, rewersów i warrantów, dokumentów emitowanych zagranicą, książeczek wkładkowych i czekowych PKO. Nie stosuje się ich również do dokumentów na okaziciela oraz listów hipotecznych, listów długów gruntowych i rentowych, utraconych w czasie od 1. IX. 1939 do 17. XII. 1945 r. Umorzenie tych wszystkich dokumentów regulują przepisy szczególne:

poz. 21 — dekret z 3. I. 1947 r. — zmienia dekret o **rejestracji i przymusowym zatrudnieniu** we władzach wymiaru sprawiedliwości **osób, mających kwalifikacje do objęcia stanowiska sędziowskiego** (poz. 65 Dz. Ust. z 1946 r.), przedłużając o jeden rok wynikające z dekretu uprawnienia Ministra Sprawiedliwości.

poz. 22 — dekret z 3. I. 1947 r. — zmienia dekret o zasiłkach i pomocy dla wdów i sierót po **ofiarach wrogów demokratycznego ustroju** Polski (poz. 294 Dz. Ust. z 1945 r.), przyznając prawo do zasiłków również osobom, które w związku ze swą działalnością urzędową, polityczną lub społeczną doznały stałego lub czasowego uszkodzenia zdrowia w stopniu powodującym ich całkowitą lub częściową niezdolność do pracy zarobkowej na skutek aktów terrorystycznych

poz. 23 — dekret z 3. I. 1947 r. o uregulowaniu **ubezpieczeń rzeczowych i osobowych.** — Wykonywanie działalności ubezpieczeniowej wymaga zezwolenia Ministra Skarbu, który może je udzielić wyłącznie państwowym, prawno-publicznym lub spółdzielczym zakładom ubezpieczeń. Z mocy dekretu zezwolenie otrzymują Towarzystwo reasekuracyjne „Warta" Sp. Akc. w Warszawie oraz Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych. Prywatne zakłady ubezpieczeń, zarówno krajowe jak zagraniczne, tracą prawo do wykonywania dalszej działalności. — Ubezpieczenie budynków od ognia jest nadal przymusowe. Pozostałe rodzaje ubezpieczeń rzeczowych i osobowych są wykonywane w trybie umownym z tym, że w drodze rozporządzeń może być ustanowiony obowiązek ubezpieczeniowy dla pewnych kategorii ryzyk w ubezpieczeniach rzeczowych oraz dla pewnych kate-

gorii osób i ryzyk w ubezpieczeniach osobowych. — Akcje Tow. Reasekuracyjnego „Warta" przechodzą w 60% na własność Państwa.

poz. 24 — dekret z 9. I. 1947 r. — przedłuża do 31. XII. 1947 r. bieg terminów prawa **wekslowego i czekowego** i zawiesza bieg przedawnienia.

poz. 25 — dekret z 9. I. 1947 r. o wpisywaniu po dniu 31. XII. 1946 r. w księgach hipotecznych (gruntowych, wieczystych) **prawa własności** nieruchomości przejętych na cele **reformy rolnej**.

poz. 26 — dekret z 9. I. 1947 r. — upoważnia Ministra Skarbu do udzielenia **poręki państwowej** do sumy 2.100.000 dolarów za zobowiązania Linii Żeglugowej Gdynia — Ameryka z tytułu nabycia statków w U. S. A.

poz. 27 — rozporządzenie wykonawcze Ministra Skarbu z 1. XII. 1946 r. do dekretu o **postępowaniu podatkowym**.

poz. 28 — rozporządzenie Ministra Skarbu z 20. XII. 1946 r. o cenach wyrobów **tytoniowych**.

poz. 29 — rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15.I.1947 r. w sprawie uiszczania **opłat sądowych** w sprawach cywilnych.

W Nr 6 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 30 — rozporządzenie Ministra Zdrowia z 7. I. 1947 r. — reguluje **opłaty za badania i analizy**, wykonywane przez Państw. Zakład Higieny.

poz. 31 — rozporządzenie Ministra Skarbu z 9. I. 1947 r. — ustala **dodatek** przejściowy do zaopatrzeń **emerytalnych**.

poz. 32 — rozporządzenie Ministra Skarbu z 9. I. 1947 r. — — uchyla opłatę monopolową od **spirytusu denaturowanego**.

poz. 33 — rozporządzenie Ministra Skarbu z 9. I. 1947 r. o ustaleniu kosztu własnego, opłaty monopolowej oraz cen sprzedażnych **spirytusu na cele konsumcyjne** i wyrobów Państw. Monopolu Spirytusowego.

poz. 34 — rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15. I. 1947 r. **o opłacie za doręczenia** w sprawach cywilnych.

PRZEGLĄD CZASOPISM I WYDAWNICTW.

Rada Narodowa — tygodnik (Warszawa Wiejska 6) Nr 51/52 (z 22 grudnia 1946 r.) i Nr 1 — 3 (za styczeń 1947 r.).

Nr 51/52 „Rady Narodowej" otwiera wywiad przeprowadzony z Wiceprezydentem KRN Stanisławem Szwalbe na temat zagadnień samorządowych. W wywiadzie tym Wiceprzezydent Szwalbe podkreślił, że istotna demokracja polega na rozwoju samorządu, który w odrodzonej Polsce ma duże możliwości rozwojowe, w całej pełni doceniane przez miarodajne czynniki państwowe. Zrozumienie znajduje też postulat wciągnięcia samorządu do realizowania ogólnopaństwowego trzyletniego planu gospodarczego. W kwestii możliwości powiększenia dochodów samorządu, wypowiedział się Wiceprez. Szwalbe, że uważa teraźniejsze formalne możliwości samorządu w tej dziedzinie za małe, wobec czego powinny one ulec rozszerzeniu w odniesieniu do pewnych kategoryj związków samroządowych. Samorząd musi mieć możność prowadzenia gospodarki bezdeficytowej bez oglądania się na subsydia państwowe, wobec czego piecza nad powiększeniem majątku samorządowego i źródeł dochodu z tego tytułu powinna być stałą, wciąż potęgującą się troską, w miarę nieuniknionego wzrostu działania samorządu. W związku z rozpatrywaniem i zatwierdzaniem bużetów wojewódzkich związków samorządowych przez Prezydium K. R. N. podniósł Wiceprezydent Szwalbe, że gospodarka samorządowa ujęta w ramy budżetu pozwala na usystematyzowanie pracy samorządu i skontrolowanie jego działalności przez władze nadzorcze i organa stanowiące, wobec czego budżet, nawet opóźniony, ma swe rachunkowe i wychowawcze znaczenie. Wreszcie Wiceprezydent Szwalbe wypowiedział się za współpracą samorządu z współdzielczością, a przeciw wypełnianiu przez samorząd tych funkcyj, które spółdzielczość w ramach zadań zleconych przez samorząd może częstokroć łatwiej i oszczędniej wykonać.

W numerze tym umieszczono następnie, jako dyskusyjny interesujący artykuł Mariana Rybickiego „Z rozważań nad problemem konstytucyjnym w Polsce". W artykule tym autor pod-

kreśla, że w przyszłej Konstytucji polskiej powinny być utrwalone zasady nowego ustroju gospodarczego, których wyrazem jest reforma rolna i nacjonalizacja podstawowych gałęzi przemysłu, z zachowaniem ustawowych uprawnień inicjatywy prywatnej i że zasady te powinny być punktem wyjściowym dla nowych form ustroju politycznego Polski. Następnie wskazuje autor na zwiększenie zakresu uprawnień samorządu lokalnego, które nastąpiło przez powołanie do życia instytucji rad narodowych, jako czynnika społecznego. Zdaniem autora dalszy konsekwentny postęp w uspołecznieniu rządów powinien doprowadzić do likwidacji dwutorowości administracyjnej w dziedzinie wykonawstwa i do oddania całej administracji lokalnej w ręce samorządu terytorialnego przy zniesieniu lokalnej administracji rządowej, — a ta koncepcja ustrojowa powinna znaleźć wyraz w nowej Konstytucji. W dalszej części artykułu podnosi autor, że wzory konstytucyjne innych państw o tyle tylko mogłyby być wskazówką przy ustalaniu zasad nowej Konstytucji polskiej, o ile państwa te znajdują się w podobnej do nas sytuacji i podobną kroczą drogą. W szczególności nowa Konstytucja jugosłowiańska i zasady tzw. programu Koszyckiego, zawierającego podstawowe zasady nowego ustroju Czechosłowacji, powinny stać się przedmiotem studiów porównawczych ze strony polskich ustawodawców. Nowa nasza Konstytucja powinna jednak uwzgledniać specyficzne stosunki polskie, odmienne od struktury gospodarczej i stosunków wewnętrzo-politycznych państw innych.

Z innych artykułów umieszczonych w tym zeszycie wymienić należy: Kazimierza Leskiego „Danina narodowa" i Wandy Kijewskiej „Rola rad narodowych".

Nr 1 (z 12 stycznia 1947 r.) zawiera między innymi artykul Wacława Dawidowicza „O pewnym projekcie zagwarantowania opłacalności produkcji rolnej". (krytyczne uwagi w związku z uchwałą Komisji rolnej pomorskiej W. R. N. wypowiadającą się za usztywnieniem cen zboża na określonym poziomie), dalej artykuł Stanisława Temczyna „Koordynacja prac kontroli państwowej (parlamentarnej), administracyjnej (resortowej) i społecznej (rad narodowych)", oraz Zygmunta Branowitzera „Akcja pomocy zimowej 1945/46; ilustrujący wyniki zeszłorocznej akcji w celu zużytkowania odnośnych obserwacyj w akcji pomocy zimowej 1946/47.

W Nr 2 „Rady Narodowej" prof. Dr Maurycy Jaroszyński w artykule „Samorząd wobec planowania państwowego" podkreślając, że planowanie państwowe wymaga wprawdzie centralizacji koncepcji i kierownictwa, jednak sprzyja zarazem decentralizacji wykonania, wywodzi, że system gospodarki planowej pozostawi faktycznie wielkie pole dla samodzielności funkcjo-

nalnej samorządu. Z drugiej jednak strony jednolitość koncepcji i kierownictwa przy planowaniu państwowym zacieśni swobodę samorządu w miarę tego, czy plan będzie mniej, czy więcej ścisły. Wobec tego sfera, w której samorząd działał dotychczas samodzielnie (tj. sfera jego własnego zakresu działania) przestanie być tak dalece ustabilizowana, jak była dotychczas, zależeć to bowiem będzie od stopnia szczegółowości planu.

W numerze tym umieszczono dalszy ciąg artykułu Stanisława Temczyna o koordynacji prac w zakresie kontroli, rozpoczętego w numerze poprzednim, oraz artykuł Mariana Rybickiego „Rady narodowe Polaków we Francji".

Nr 3 otwiera artykuł J. Morawskiej-Millerowej „Nowy etap realnej pracy", podnoszący konieczność ożywienia działalności gminnych rad narodowych i wskazujący kierunki, w jakich działalność ta powinna się przejawiać. W numerze tym umieszczono dalej artykuł Dr Jerzego Starościaka „Z rozważań nad funkcjonalną samodzielnością samorządu", w którym autor nawiązując do tego pojęcia wprowadzonego w artykule prof. Jaroszyńskiego w poprzednim numerze „Rady Narodowej", podnosi znaczenie badania samodzielności samorządu od strony funkcjonalnej, a więc od strony efektów jego funkcjonowania, nie zaś tylko od strony organizacyjnej. W numerze tym ogłoszono też między innymi trzecią część wspomnianego już wyżej artykułu Stanisława Temczyna o koordynacji prac w dziedzinie kontoroli.

„Demokratyczny Przegląd Prawniczy" Nr 11 — 12 (za listopad i grudzień 1946 r.).

Zeszyt ten (podwójny) otwiera artykuł Leona Chajna „Międzynarodowy Kongres prawników", poświęcony omówieniu przebiegu i wyników tego kongresu odbytego w październiku 1946 r. w Paryżu, na którym rozpatrywano zagadnienie postawy świata prawniczego wobec zbrodni niemieckich przeciw ludzkości, zagadnienia ochrony swobód demokratycznych oraz sprawę stworzenia międzynarodowej federacji prawników — demokratów.

Rezolucje kongresowe stwierdziły potrzebę wyodrębnienia przestępstwa zbrodni przeciw ludzkości, polegającej na eksterminacji lub prześladowaniu jednostek i grup ludzkich z powodu ich pochodzenia, religii lub poglądów, jako przestępstwa sui generis. Wyrażono przy tym życzenia, aby zbrodnie te weszły do międzynarodowego kodeksu karnego. Kongres zażądał zarazem, aby wielcy przemysłowcy i finansiści niemieccy zostali uznani za zbrodniarzy wojennych, oraz aby do osądzenia ich powołany został międzynarodowy trybunał wojskowy.

W dziedzinie ochrony swobód demokratycznych Kongres stwierdził istnienie powszechnego prawa międzynarodowego dla

ochrony swobód duchowych, fizycznych, obywatelskich, swobody zrzeszeń i prawa pracowników do ubezpieczenia społecznego.

Na Kongresie powołano do życia Międzynarodowe Zrzeszenie Prawników Demokratów, przy czym w zrzeszeniu tym stanowisko prezesa przypadło przedstawicielowi Francji (p. René Cassin), stanowiska wiceprezesów poza wielkimi mocarstwami przypadły tylko Polsce i Belgii. Podkreślić należy, że na konferencji przewodniczących 24 delegacji przeszła teza, że Polska była w czasie ostatniej wojny przedmiotem najstraszniejszej zbrodni przeciw ludzkości i że poniosła największe ofiary.

W zeszycie tym ogłoszono zarazem wygłoszone na wspomnianym Kongresie referaty polskie, a to referat. Dr Mariana Muszkata „Wymiar sprawiedliwości w stosunku do przestępców wojennych a walka o utrwaleniu pokoju", dalej Jerzego Sawickiego i Tadeusza Cypriana „Prawo Polskie w walce z hitleryzmem i kollaboracjonizmem", oraz Leona Chajna „Ochrona swobód demokratycznych w Polsce". Zarazem w zeszycie tym podano tekst przyjętych na Kongresie rezolucyj.

Z innych artykułów umieszczonych w zeszycie wymienić należy między innymi: A. Landaua i Cz. Wasilkowskiego „Odpowiedzialność za zbrodnie czasu wojny w prawie polskim", Antoniego Pyszkowskiego „Bilans działalności sądów specjalnych", Dr Józefa Marcisza Pracownik fizyczny a umysłowy w świetle ustawodawstwa", Aleksandra Lesisza i Dr Stefana Rozmaryna „Dekrety nieprzedłożone K. R. N.", oraz Aleksandra Jarzeckiego „Odtworzenie dyplomów i świadectw z ukończenia nauki". Ponadto zwrócić należy uwagę na artykuł Witolda Czachórskiego, „Z materii dotyczących odtwarzania aktów stanu cywilnego", omawiający zagadnienia wiążące się ze sprawą odtworzenia zniszczonych egzemplarzy ksiąg stanu cywilnego, tudzież poszczególnych aktów stanu cywilnego sporządzonych w kraju i zagranicą oraz na terenie b. polskich Województw Wschodnich.

W kronice zagranicznej podano sprawozdanie Min. H. Świątkowskiego z pobytu delegacji Tow. Przyjaźni polsko-radzieckiej w Moskwie w dniu 7 listopada 1946 r. tj. w dniu narodowego święta rocznicy rewolucji październikowej, zawierające między innymi dane o życiu prawnym w Związku Radzieckim, oraz artykuł tegoż autora „Z notatek adwokata radzieckiego", omawiający rolę adwokatury w Z. S. R. R. i pracę adwokata moskiewskiego Brandego pod powyższym tytułem.

„Państwo i Prawo" Nr 9 — 10 (za listopad i grudzień 1946 r.)

Zeszyt zawiera między innymi artykuł Leona Chajna „Rewolucyjny czyn Polskiego prawnictwa", omawiający prace unifikacyjne, których rezultatem jest ujednostajnienie prawa cywilnego w Polsce, dokonane przez obóz demokracji ludowej, a odpo-

wiadające treści naszych stosunków życiowych i podkreślające suwerenność państwową, a zarazem zapewniające ochronę ustroju ludowo-demokratycznego . W dalszym artykule Wacława Barcikowskiego „Uwagi na marginesie Międzynarodowego Kongresu Prawników w Paryżu" (odbytego w dniu 20 — 27 października 1946 r.), omawia autor projekt utworzenia stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego, wypowiadając się za ustanowieniem takiego Trybunału oraz za wprowadzeniem Międzynarodowego kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego w sprawie karania zbrodni wojennych.

Artykuły Wacława Konderskiego „Rola bankowości w naszym ustroju" i Tadeusza Molendy „Polskie roszczenia wobec Niemiec z tytułu dewastacji lasów" ujmują odnośne zagadnienia ze stanowiska ekonomicznego.

„Zagadnienie praworządności" omawia Stanisław Ehrlich, który wychodzi z założenia, że praworządność oznacza przestrzeganie prawa zarówno przez władze państwowe jak i poszczególnych obywateli. Po przedstawieniu różnych systemów kontroli administracji i podkreśleniu społecznego aspektu zagadnienia praworządności autor kończy konkluzją, że stabilizacja gospodarcza i polityczna przyspieszy proces ugruntowania praworządności.

W artykule Jarosława Demiańczuka „Uznanie prawne wyznań w świetle konstytucji„ przedstawia autor prace dokonane ostatnio w zakresie legalizacji związków religijnych w Polsce oraz, po poddaniu analizie odnośnych postanowień Konstytucji, wypowiada się za rewizją naszego ustawodawstwa wyznaniowego.

Z innych artykułów umieszczonych w tym zeszycie wymienić należy artykuł Seweryna Szera „Nabycie własności nieruchomości według nowego prawa rzeczowego", Jerzego Marowskiego „Uwagi o prawie przerachowywania przedwojennych wierzytelności przez sądy", Mariana Muszkata „O współczesnej przestępczości w Polsce" oraz Henryka Biernackiego „Wyrok Międzynarodowego Trybunału w Norymberdze w świetle polskiego prawa karnego i zasada słuszności", w którym autor podaje krytyce poszczególne części tego wyroku.

W części informacyjnej omówiono działalność Zrzeszenia Prawników Demokratów, podano sprawozdanie Dyr. Bancerza z narady krajowej PPR-owców prawników oraz sprawozdanie z międzynarodowego kongresu prawniczego, odbytego w Paryżu w październiku b. r. Zeszyt zamyka dział krytyki i sprawozdań, dział orzecznictwa sądowego, oraz dodatek cywilistyczny.

„Gaz, woda i technika sanitarna" Nr 9 (za grudzień 1946 r.).

Zeszyt poświęcony jest omówieniu przebiegu XXIII Zjazdu Polskich Gazowników, Wodociągowców i Techników sanitarnych odbytego w Bydgoszczy w dniach 26 — 28 czerwca 1946 r.

„Społem“ — pismu ruchu spółdzielczego — dwutygodnik (organ Związku Rewizyjnego Spółdzielni R. P.) Warszawa ul. Kopernika 30.

Ukazały się Nr 1 i 2 za styczeń b. r.

„Życie Gospodarcze“ — dwutygodnik — Katowice, ul. 3-go Maja 23.

Nr 2 z 31 stycznia b. r. zawiera między innymi następujące artykuły:

Inż. Eugeniusz Kwiatkowski — Perspektywy gospodarczego rozwoju Wybrzeża, Dr Wacław Fąjans — Plan inwestycyjny a rynek pieniężny, Ludwik Horoch — Zasady współpracy przemysłu państwowego z prywatnym, Dr Stanisław Wyrobisz — Koniuktura rolnicza, Krzysztof Znamierowski — Przez eksport do importu, Prof. Karol Bohdanowicz — Rudy żelazne, Tadeusz Orlewicz — Na marginesie prac Międzynarodowej Organizacji Handlu, Dr Stefan Rozmaryn — Organizacja budownictwa przemysłu państwowego w Z. S. R. R., Dr St. Berezowski — Czołowy kraj emigracyjny, Krystyna Stępińska — Pięcioletni plan turecki, Mgr. Józef Szarski — Przemysł bułgarski potrzebuje surowców, Michał Berger — Badanie uzdolnień, Józef Mańkowski — Na fali, Mgr. Piotr Romanowski — Osiągnięcia i drogi przemysłu jedwabniczo-galanteryjnego, Józef Dominko — Nowe drogi rozwoju spółdzielczości radzieckiej.

Poza tym numer zawiera bogatą kronikę życia gospodarczego oraz przegląd wydawnictw i prasy.

Wiadomości Statystyczne Gł. Urzędu Statystycznego (Warszawa, ul. Narbutta 33).

Ukazał się zeszyt 18 z 20 listopada 1946 r. Zawiera on cyfry statystyczne dotyczące repatriacji do Polski przez punkty etapowe zachodnie Państwowego Urzędu Repatriacyjnego od początku akcji do dnia 30 września 1946 r., dalej cyfry dotyczące produkcji i obrotu towarów, komunikacji, pracy i warunków bytu, oraz oświaty i życia kulturalnego (zawodowych orkiestr i teatrów dramatycznych).

„Opiekun Społeczny“ — miesięcznik wydawany przez Zarząd miejski w Warszawie.

Ukazał się Nr 9 — 10 za grudzień 1946 r.

„Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny — miesięcznik poświęcony zagadnieniom administracji publicznej i samorządu terytorialnego (Katowice“).

Na czoło dążeń do należytego zorganizowania naszego aparatu administracyjnego wysuwają się dwa zadania, szczególnie pilne i ważne. Jedno z nich ,to wyrabianie i szkolenie pracowników administracji publicznej, drugie zas, to zestrojenie administracji ze społeczeństwem.

Dla urzeczywistnienia tych zadań nie wystarczą zarządzenia odgórne czy lokalne, względnie doraźne czy okresowe kursy i wykłady. Tu potrzebna jest akcja stała, prowadzona planowo, praktycznie i możliwie atrakcyjnie, zachęcająco.

Za najlepszą metodę postępowania w tym względnie należy uważać oddziaływanie na środowiska pracownicze przy pomocy odpowiednio postawionych fachowych wydawnictw periodycznych. Kierunek i poziom tych wydawnictw powinien w zupełności odpowiadać celowi. Powinny one żywo i bieżąco interesować najszersze koła pracowników administracji publicznej.

Należy stwierdzić, że takie organa publicystyki fachowej posiadamy. Należy do nich też czasopismo, wymienione w tytule niniejszej notatki, a wydawane w Katowicach przez zespół, grupujący się przy Urzędzie Wojewódzkim Śląsko-Dąbrowskim.

Miesięcznik ten ma już za sobą pełny rok pracy dla administracji publicznej, a zwłaszcza władz administracji ogólnej. Rok ten należy bezsprzecznie uznać za nader owocny.

Wydawnictwo od samego startu „chwyciło" mocno w terenie, a dziś zasięgiem swym wykracza już poza granice regionu Województwa Śląsko-Dąbrowskiego, dla którego w zasadzie jest przeznaczone. To też, licząc się z rosnącą poczytnością, wydawnictwo powzięło ostatnio zamiar usunięcia ze swego tytułu dotychczasowej cechy regionalnej. O zamiarze tym dowiadujemy się z artykułu patronującego wydawnictwu Wicewojewody, płk. Jerzego Ziętka, w Nr 11 — 12 pisma, a podsumowującego roczne wyniki pracy wydawnictwa.

Niewątpliwie w Polsce jest miejsce na niejedno czasopismo fachowe z dziedziny administracji publicznej. Jeśli idzie o „Gazetę Administracji" i „Przegląd Administracyjny", mogą one łatwo zmieścić się na „rynku" obok siebie i wzajemnie się uzupełniać. „Rynek" pracowniczy, który mamy na myśli jest dostatecznie chłonny.

Pragniemy z uznaniem podnieść walory „Przeglądu Administracyjnego". Kierunek tego pisma w umiarkowanej mierze teoretyczny, głównie zaś praktyczny, informacyjno-instrukcyjny, zmierza do przyswojenia czytelnikom, w odpowiednio przystępnym ujęciu, podstawowych pojęć i koncepcyj z dziedziny administracji publiczenj. Według słusznej oceny, zawartej w przytoczonym wyżej artykule, w treści wydawnictwa uderza rzeczowość i bogata, urozmaicona tematyka a problemy administracyjne omawiane są w sposób odpowiadający wymogom naukowym a dostosowany do poziomu czytelników.

Życzymy temu pożytecznemu wydawnictwu dalszych najlepszych rezultatów na drodze do podniesienia poziomu pracowników administracji publicznej. *St.*

KSIĄŻKI NADESŁANE

Prof. Dr Antoni Peretiatkowicz — Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego (122 str.) Poznań 1947 r. Księgarnia Wł. Wilaka. — Wydanie drugie przejrzane i uzupełnione.

Książka ta w ciągu paru miesięcy po wydaniu pierwszego nakładu, ukazała się obecnie w drugim, przejrzanym i uzupełnionym wydaniu. Omówiliśmy ją i wskazaliśmy na jej walory już w Nrze. 4/6 „Gazety Administracji" z 1946 r.

Ze względu na to, że w jasnym, zwięzłym wykładzie wprowadza ona czytelnika we wszystkie podstawowe pojęcia prawa administracyjnego, a więc dziedziny prawnej dla życia społecznego i gospodarczego tak doniosłej, budzącej obecnie coraz większe zainteresowanie szerokich kół społeczeństwa, — odda praca prof. Dr Peretiatkowicza niewątpliwie doskonałe usługi studiującym prawo administracyjne i okaże się pożytecznym podręcznikiem w praktyce administracyjnej. Książka ta zasługuje na jaknajszersze rozpowszechnienie.

Witold Skalski — Technika handlu hurtowego w zarysie (63 str.). Poznań 1947 r. Księgarnia Wł. Wilaka.

Jerzy Witowski — Organizacja zakupów i sprzedaży (31 str.). Poznań 1947 r. Księgarnia Wł. Wilaka.

Nakładem ruchliwej Księgarni Wł. Wilaka ukazały się w cyklu Biblioteki „Tygodnika gospodarczego", powyższe dwie prace, poświęcone omówieniu odnośnych zagadnień z dziedziny handlu pod kątem praktycznych doświadczeń. Mają one charakter podręczników, mogących oddać interesowanym cenne usługi i udzielić wielu praktycznych wskazówek.

Włodzimierz Szczepański — Zasady obradowania — Książnica Polska — Warszawa (ul. Mazowiecka 4) 1947 r. (128 str.).

Nakładem Książnicy Polskiej ukazała się ostatnio powyższa praca, omawiająca sposób zwoływania i odbywania zebrań i zgromadzeń oraz wszelkie wiążące się z tym zagadnienia.

Pracę tę należy uznać za bardzo aktualną i pożyteczną. Obecnie bowiem w miarę odbudowy życia społecznego jednostki coraz bardziej wciągane są w orbitę tego życia, biorąc udział w zebraniach politycznych, czy w związkach zawodowych, organizacjach spółdzielczych, sportowych i t. p. — wobec czego znajomość zasad prawidłowego obradowania potrzebna jest dziś każdemu. Zasady te opierają się na normach zwyczajowych nie ujętych w żadne opracowane na piśmie przepisy — brak więc opracowania ich nastręczał trudności jednostkom nieobeznanym z nimi, a pragnącym brać udział w życiu zbiorowym.

Trudności te nasuwa omawiana praca, a że jest ona ujęta w formę jasnego, zwięzłego i wyczerpującego omówienia przed-

miotu — oddać może niewątpliwie poważne korzyści i zasługuje na jak najszersze rozpowszechnienie

Fryderyk Zoll — Prawo cywilne w zarysie, opracowane przy współudziale doc. U. J. Dr. Adana Szpunara. Kraków 1946. Księgarnia Powszechna.

Sygnalizujemy rozpoczęcie tego wydawnictwa, które ukazywać się będzie w zeszytach w odstępach kilkumiesięcznych. Całość dzieła wydana będzie w ciągu roku. Dotychczas ukazał się tom IV obejmujący prawo familijne (prawo małżeńskie osobowe i majątkowe, prawo rodzinne i opiekuńcze), oraz zeszyt pierwszy tomu I (część ogólna), poświęcony omówieniu prawa w znaczeniu przedmiotowym, praw w znaczeniu podmiotowym, podmiotów praw w znaczeniu podmiotowym, oraz praw osobowośsi (osobistości) wzgl. praw osobistych.

Wydawnictwo to, pierwsze tego rodzaju, poświęcone podaniu zarysu całokształtu polskiego prawa cywilnego, jako rezultatu prac unifikacyjnych dokonanych w tak rekordowym czasie przez Ministerstwo Sprawiedliwości, a ujętego w systematyczny wykład uczonego tej miary co prof. Dr Fryderyk Zoll, przy współudziale doc. Uniw. Jag. Dr Adama Szpunara, niewątpliwie wywoła już ze względu na osoby autorów żywe zainteresowanie w świecie prawniczym.

Zapowiedziane jest ukazanie się w ciągu najbliższych miesięcy tomu obejmującego prawo rzeczowe, oraz dalszych zeszytów tomu I.

OPINIE I PORADY PRAWNE.

O obywatelstwie gdańszczan.

W odpowiedzi jednemu z naszych czytelników.

Dekretem z 30 marca 1945 r. (poz. 57 Dz. Ust.) utworzone zostało województwo gdańskie, obejmujące w całości terytorium. b. Wolnego Miasta Gdańska oraz kilku powiatów [1]), wyłączonych jednocześnie z województwa pomorskiego. Cały ten obszar, składający się na nowoutworzone województwo, stanowi odrębną jednostkę administracyjną i dlatego też nie został objęty rozporządzeniem Rady Ministrów z 29 maja 1946 r. o tymczasowym podziale administracyjnym Ziem Odzyskanych (poz. 117 Dz. Ust.).

Jednocześnie z utworzeniem województwa gdańskiego uchylone zostało wspomnianym dekretem ustawodawstwo obowiązujące na obszarze b. M. Gdańska jako sprzeczne z ustrojem Demokratycznego Państwa Polskiego, a w jego miejsce wprowadzono tam ustawodawstwo obowiązujące na obszarze powiatów wyłączonych z województwa pomorskiego a wcielonych do województwa gdańskiego. W ten sposób między szeregiem innych przepisów uzyskała na obszarze b. W. M. Gdańska moc obowiązującą ustawa z 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (poz. 44 Dz. Ust.) w brzmieniu znowelizowanym późniejszymi przepisami [2]) jako ustawa, która już oddawna obowiązywała na terenie powiatów, włączonych do województwa gdańskiego. Nie obowiązuje natomiast na obszarze tego województwa ustawa z 28 kwietnia 1946 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na obrzarze Ziem Odzyskanych (poz. 106 Ust.), ponieważ ustawa ta wydana została

[1]) Powiat gdyńsko-grodzki, kartuski, morski, starogardzki, kościerski i tczewski.

[2]) rozporz. z 3. XII. 1933 r. (poz. 896 Dz. Ust.) i z 28. XII. 1934 r. (poz 976 Dz. Ust.) oraz dekret z 19. X. 1938 r. (poz. 548 Dz. Ust.).

wyłącznie dla Ziem Odzyskaynch, w skład których — jak wspomniano — województwo gdańskie nie wchodzi.

Ustawa z 20 stycznia 1920 r. nie mówi oczywiście o tym, czy i w jaki sposób nabywają obywatelstwo polskie osoby, które dotychczas posiadały obywatelstwo gdańskie. W czasie bowiem wydania tej ustawy Gdańsk był wolnym miastem i pozostał nim do chwili wcielenia go do Państwa Polskiego. Nie został również wydany dotychczas żaden specjalny przepis ustawowy regulujący sprawę obywatelstwa polskiego Gdańszczan, jak to miało miejsce w 1938 r. w stosunku do mieszkańców Zaolzia, a obecnie w stosunku do osób narodowości polskiej na obszarze Ziem Odzyskanych.

Kwestię obywatelstwa polskiego Gdańszczan można więc rozstrzygnąć tylko przez zastosowanie w drodze analogii przepisów ustawy z 20 stycznia 1920 r.

W art. 2 tej ustawy uznano za obywateli polskich trzy kategorie osób, a mianowicie: osoby osiedlone na obszarze, który wszedł w skład wskrzeszonego wówczas Państwa Polskiego, (pkt. 1), osoby urodzone na tym obszarze (pkt. 2) oraz osoby, którym służy obywatelstwo polskie z mocy traktatów międzynarodowych (pkt. 3), przy czym odnośnie do pierwszych dwóch kategorii osób zastrzeżono, że nabywają one obywatelstwo polskie, o ile nie służy im obywatelstwo innego państwa.

Możliwość nabycia przez Gdańszczan obywatelstwa polskiego z mocy traktatu międzynarodowego w tej chwili nie istnieje, gdyż nie został dotychczas zawarty żaden traktat, któryby tę sprawę regulował.

Pozostaje więc możliwość nabycia przez nich obywatelstwa polskiego z tytułu osiedlenia lub urodzenia na obszarze b. W. M. Gdańska. Jak to orzekł Najw. Trybunał Administracyjny [3]), w zastrzeżeniu co do nieposiadania innego obywatelstwa nie chodziło ustawodawcy o obywatelstwo jednego z państw zaborczych, ponieważ z nielicznymi wyjątkami wszystkie osoby, osiedlone lub urodzone na obszarach, które po pierwszej wojnie światowej weszły w skład odrodzonego Państwa Polskiego, posiadały właśnie to obywatelstwo. Jeżeli więc w drodze analogii zastosować tę zasadę do Gdańszczan, to fakt posiadania przez nich w chwili wcielnia Gdańska do Państwa Polskiego obywatelstwa gdańskiego nie stałby na przszkodzie nabycia przez nich obywatelstwa polskiego. Gdyby dalej interpretować przepis art. 2 co do osiedlenia i urodzenia na obszarach, które weszły w skład Państwa Polskiego, w tym sensie, że przepis ten reguluje sprawę obywa-

---

[3]) Wyrok z 30. V. 1932 r. L. rej. 9415 — ZW 545 A.

telstwa polskiego nie tylko z punktu widzenia ówczesnego stanu rzeczy, lecz że w drodze analogii może on być stosowany również w przypadkach włączenia do Państwa Polskiego nowych obszarów, wówczas należałoby dojść do wniosku, że przez sam fakt wcielenia b. W. M. Gdańska do Państwa Polskiego wszystkie osoby osiedlone na tym obszarze w chwili jego wcielenia, a także osoby tam urodzone, uzyskały obywatelstwo polskie, o ile nie służy im inne obywatelstwo niż gdańskie.

Sądzę jednak, że zamiarem ustawodawcy było uregulowanie w art. 2 wyłącznie stanu rzeczy, jaki powstał przez wskrzeszenie Państwa Polskiego po pierwszej wojnie światowej oraz że wobec tego wszystkie kwestie z dziedziny obywatelstwa, które powstały po tym okresie, powinny być rozstygane na zasadzie dalszych przepisów ustawy z 20 stycznia 1920 r. t. j. na zasadzie art. 3 ust. 1 oraz art. 4 — 10. Innymi słowy, sądzę że art. 2 ma charakter normy przejściowej, której stan faktyczny wyczerpany został sytuacją jaka się wytworzyła w okresie odrodzenia Państwa Polskiego i że wobec tego przepisy tego artykułu nie mogą być stosowane w drodze analogii w przypadkach późniejszego wcielenia do Państwa Polskiego nowych obszarów. Przemawia za tym fakt, że po włączeniu Zaolzia wydany został specjalny dekret (z 19. X. 1938 r.), normujący sprawę obywatelstwa Zaolzian w drodze dodania do ustawy z 20 stycznia 1920 r. nowych przepisów (art. 2a oraz ust. 2 art. 3). Również na Ziemiach Odzyskanych sprawa obywatelstwa polskiego została załatwiona specjalną ustawą (poz. 106 Dz. Ust. z 1946 r.), przynajmniej w odniesieniu do osób narodowości polskiej, zamieszkałych na tych ziemiach, z czego bynajmniej nie wynika, aby w stosunku do zamieszkałych tam osób narodowości niepolskiej, o których ustawa ta nie mówi, miały być stosowane w drodze analogii przepisy art. 2. Z faktu nieuregulowania w tej ustawie sprawy obywatelstwa osób narodowości niepolskiej na Ziemiach Odzyskanych wysnuć można — zdaniem moim — tylko ten wniosek, że osoby te mogą uzyskać obywatelstwo polskie nie w drodze analogicznego zastosowania art. 2, lecz wyłącznie na zasadzie dalszych przepisów ustawy z 20 stycznia 1920 r. (ust. 1 art. 3 oraz art. 4 — 10).

Tak samo przedstawia się — moim zdaniem — kwestia obywatelstwa polskiego Gdańszczan. Z faktu, że kwestia ta nie została jak dotychczas uregulowana specjalnymi przepisami, nie można wysnuć wniosku, że sprawy z tej dziedziny należy rozstrzygać przez zastosowanie w drodze analogii przepisów art. 2. Pozostaje więc zastosowanie w tej sprawie wspomnianych dalszych przepisów ustawy z 20 stycznia 1920 r.

Pierwszym z tych przepisów jest ust. 1 art. 3.

Przepis ten stanowi, że obywatele państw obcych pochodzenia polskiego oraz ich potomkowie uznani będą za obywateli Państwa Polskiego, jeżli po powrocie do kraju złożą w urzędzie administracynjym miejsca swego zamieszkania dowody polskiego pochodzenia wraz z oświadczeniem, że chcą być obywatelami polskimi i zrzekają się obcego obywatelstwa.

Oczywiście ustawodawca miał tu na myśli osoby pochodzenia polskiego, które przez dłuższy czas przebywały za granicą lub też tam się urodziły i posiadają obce obywatelstwo, a powracają do kraju ojczystego, aby tu już pozostać, a więc myślał o wychodźcach i ich potomkach reemigrujących do Polski. Gdyby tego przepisu nie było w ustawie, reemigranci mogli by nabyć obywatelstwo polskie tylko w drodze nadania. Tym osobom pragnął jednak ustawodawca ułatwić nabycie obywatelstwa i stąd powstał przepis ust. 1 art. 3.

Czyż sytuacja Gdańszczan pochodzenia polskiego nie jest podobna do sytuacji reemigrantów? Gdańsk był dawniej miastem polskim, a obecnie powrócił do Polski i razem z nim zamieszkali tam Polacy. Sądzę więc, że nie będzie sprzecznym z duchem ustawy, jeżeli będziemy interpretowali ust. 1 art. 3 w sposób rozszerzający w tym sensie, że przez powrót do kraju rozumieć należy nie tylko indywidualne przypadki powrotu poszczególnych osób, lesz także gremialny ich powrót w związku z przyłączeniem do Państwa Polskiego obszaru, na którym osoby te dotąd mieszkały. Taka rozszerzająca interpretacja przepisu, który posiada charakter normy trwałej a nie tylko przejściowej, jest — jak sądzę — nietylko dopuszczalna, ale idzie ona również po linii interesu państwowego i tej myśli przewodniej, jaka znalazła wyraz w ustawie z 28 kwietnia 1946 r. w stosunku do osób pochodzenia polskiego, zamieszkałych na obszarze Ziem Odzyskanych

O ile przeto sprawa obywatelstwa polskiego Gdańszczan nie zostanie uregulowana jakimś specjalnym przepisem ustawowym, uważam, że Gdańszczanie pochodzenia polskiego nabywają obywatelstwo polskie w drodze uznania na zasadzie ust. 1 art. 3 ustawy z 20 stycznia 1920 r. *Dr T. S.*

KRONIKA

Zmiana na stanowisku Ministra Administracji Publicznej. Dnia 7 lutego r. b. nastąpiła zmiana na stanowisku Ministra Administracji Publicznej.

Ustępującego Ministra, obywatela dra Władysława Kiernika żegnali pracownicy ministerstwa, w imieniu których przemówił dyr. dep. Demiańczuk, dziękując drowi Kiernikowi za życzliwy stosunek do współpracowników.

Obejmujący urzędowanie Minister, dotychczasowy Premier Rządu Jedności Narodowej obywatel Edward Osóbka-Morawski, witając swych nowych współpracowników, wyraził przekonanie, że znajdzie w nich oddanych sprawie fachowców, którzy, bez względu na swe przekonania polityczne, wszystkie swe siły, wiedzę i doświadczenie oddadzą dla osiągnięcia wspólnego nam wszystkim celu — odbudowy Polski.

Mówiąc o swych zamierzeniach na nowym stanowisku, obywatel Minister podkreślił między innymi, że będzie dążył do:

a) wzmocnienia stanowiska wojewodów i starostów jako przedstawicieli Rządu;

b) stworzenia samorządowi terytorialnemu samoistnych warunków istnienia i rozwoju;

c) przejęcia pewnych działów administracji państwowej, dotychczas nie zespolonych.

Współdziałanie biur ewidencji ludności z urzędami stanu cywilnego w zakresie rejestracji stanu cywilnego. Ilość zarejestrowanych w biurach Ewidencji Ludności faktów urodzeń, ślubów i zgonów jest w niektórych miejscowościach znacznie wyższa od ilości urodzeń, zarejestrowanych w urzędach stanu cywilnego. Powstaje to między innymi dlatego, że wiele osób po dokonaniu obrządku religijnego i po otrzymaniu od ks. ks. proboszczów, względnie od gmin wyznaniowych odpowiedniego świadectwa, uważa, iż uczyniła już zadość obowiązkowi zgłoszenia.

Także urzędy stanu cywilnego, które obowiązane są w myśl odnośnych przepisów prowadzić ściśle rejestrację wszystkich faktów, dotyczących stanu cywilnego, nie czynią tego w sposób całkowity i dokładny — właśnie wskutek wyżej wymienionych przyczyn. Ten stan rzeczy powoduje, że oblicznia statystyczne dotyczące naturalnego ruchu ludności nie odzwierciadlają istotnego stanu co utrudnia prowadzenie w sposób właściwy polityki ludnościowej. Należy także zwrócić uwagę, że godzi to również w interesy poszczególnych obywateli. Na przykład w razie śmierci jednego z małżonków przed zawarciem ślubu cywilnego — zrodzone z tego małżeństwa dzieci — muszą być uznane za nieślubne. Z powyższych względów Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 62 z dnia 23.XII.1946 r. zarządziło:

I. Sołtysi (prowadzący meldunki) winni przy przyjmowaniu kart meldunkowych dotyczących urodzeń, żądać świadectw urodzenia, wydanych przez urzędy stanu cywilnego. W braku takich świadectw należy meldunek przyjąć i wyjaśnić interesowanym, że są zobowiązani świadectwa przedstawić w najbliższych dniach. Po przyjęciu meldunku biuro ewidencji ludności zawiadomi o tym właściwy urząd stanu cywilnego, który skolei, jeżeli w międzyczasie nie dokonano zarejestrowania, wezwie interesowanego do spełnienia tego obowiązku.

II. Od osób, zgłaszających zawarcie małżeństwa, ma sołtys (prowadzący meldunki) żądać przedłożenia świadectwa ślubu, a w braku takiego, odmówić przyjęcia meldunku do czasu dostarczenia świadectwa.

III. Zwłoki zmarłych mogą być pochowane po przedstawieniu zaświadczenia urzędu stanu cywilnego o sporządzeniu aktu zejścia. W tym celu osoba zajmująca się pochowaniem winna przedstawić w urzędzie stanu cywilnego odpowiednio wypełnioną i podpisaną przez lekarza, oglądacza zwłok lub zarząd gminy kartę zgonu, na której tenże urząd umieszcza odpowiednie zaświadczenie. Chowanie zwłok bez takiego zaświadczenia jest niedopuszczalne, nawet gdyby na wspomnianej kartce było umieszczone zezwolenie ks. proboszcza, lub gminy wyznaniowej.

Obowiązkiem biur ewidencji ludności, które wypełniają w karcie zgonu dane personalne osoby zmarłej, jest informować interesowanych o konieczności sporządzenia aktu zejścia w urzędzie stanu cywilnego. O ile urząd stanu cywilnego mieści się w tym samym budynku, należy kartę zgonu niezwłocznie tam przesłać.

IV. Nadzór nad należytym wypełnianiem wymienionych obowiązków przez ludność spoczywa na wójtach gmin i sołtysach (prowadzących meldunki). W razie dostrzeżonych uchybień w zakresie

tych obowiązków, mają oni odpowiednio pouczać interesowanych a w razie bezskuteczności tych pouczeń i upomnień zawiadamiać o tym urząd stanu cywilnego, celem wyciągnięcia odpowiednich konsekwencji w stosunku do opornych.

Ponieważ w niektórych miejscowościach duchowieństwo oddziaływa na ludność w kierunku należytego wypełniania obowiązków w zakresie spraw aktu cywilnego i akcja ta daje pozytywne wyniki, zaleca się porozumiewanie się w tych sprawach władz administracyjnych z miejscowym duchowieństwem.

V. Powyższy tryb postępowania nie narusza obowiązku urzędów stanu cywilnego przesyłania co 3 miesiące właściwym biurom ewidencji ludności dokładnych danych o zaszłych w ciągu tego czasu przypadkach urodzin, śmierci i ślubów.

Treść okólnika należy podać do wiadomości zarządom gminnym i urzędom stanu cywilnego.

Zniesienie stanowisk inspektorów do spraw pożarniczych i utworzenie oddziałów do spraw ochrony przed pożarami i innymi klęskami Zmieniając częściowo postanowienia okólnika Ministerstwa Nr 29 z dnia 11.VI.1946 r. w sprawie nadzoru nad niezrzeszonymi strażami pożarnymi, Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 63 z dnia 23.XII.1946 r. zarządziło utworzenie w urzędach wojewódzkich, wydziale administracyjnym lub samorządowym w zależności od uznania wojewodów, oddziałów do spraw ochrony przed pożarami i innymi klęskami o zakresie działania, przewidzianym dla inspektorów do spraw pożarniczych.

Stanowiska inspektorów do spraw pożarniczych w urzędach wojewódzkich zostały zniesione.

Zastępstwo wojewodów (starostów) w woj. (powiatowych) radach W. F. i P. W. W myśl art. 9 dekretu z dnia 16.I.1946 r. o utworzeniu urzędów rad wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego (Dz. U. R. P. Nr 3, poz. 25), w skład poszczególnych wojewódzkich rad W. F.i i P. W. wchodzą jako członkowie z ramienia władz administracji ogólnej wojewoda i naczelnicy wojewódzkich wydziałów zdrowia oraz pracy i opieki społecznej, zaś w myśl § 12 rozp. wykonawczego z dnia 4. VII. 1946 r. (Dz. U. R. P. Nr 35, poz. 219) w skład poszczególnych pow. rad W. F. i P. W. — starostowie. Art. 10 ust. 4 rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19.I.1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. R. P. Nr 80, poz. 555 z 1936 r.) daje wojewodzie, jako przedstawicielowi Rządu prawo i obowiązek uzgadniania działalności administracji cywilnej z potrzebami obrony Państwa, zaś art. 24 p. 2 tegoż rozporządzenia nakłada na wojewodę obowiązek inicjowania i kierowania współdziałaniem czynników społecznych w akcji przysposobienia wojskowego.

Organem pracy wojewody w tych sprawach jest wydział wojskowy, który poza specjalnymi sprawami z dziedziny obrony Państwa koordynuje również działalność innych komórek urzędu wojewódzkiego przy załatwianiu przez nie spraw, związanych z obroną Państwa, stąd zachodzi konieczność brania czynnego udziału w pracach wojewódzkich rad W. F. i P. W. naczelników wojewódzkich wydziałów wojskowych. Analogicznie przedstawia się sprawa w starostwach, gdzie w pracach powiatowych rad W. F. i P. W. powinni brać udział kierownicy referatów wojskowych starostw. Potrzebę tę również uznała Państwowa Rada W. F. i P. W., która powzięła uchwałę o konieczności nowelizacji dekretu z dnia 16.I.1946 r. w tym kierunku, aby w skład woj. rad W. F. i P. W. poza osobami, wymienionymi w dekrecie — wchodzili również naczelnicy wydziałów wojsk., a w skład pow. rad W. F. i P. W. — kierownicy referatów wojskowych starostw.

Wobec tego jednak, że kwestia nowelizacji dekretu jest sprawą dłuższego czasu, a warunki życiowe wymagają już obecnie udziału i współpracy wyżej wymienionych osób w radach W. F. i P. W., Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 1 z dn. 14.I.1947 r zaleciło, aby wojewodowie (prezydenci miast Warszawy i Łodzi) i starostowie wyznaczyli jako swoich stałych zastępców do woj. (pow.) rad W. F. i P. W. — naczelników wydziałów wojskowych (kierowników referatów wojsk.), którzy w razie niemożności wzięcia udziału w posiedzeniach i pracach rad wojewodów (starostów), będą ich zastępowali lub też przy ich obecności będą im towarzyszyli, nie wchodząc w skład tych rad.

Właściwość okręgowej władzy nadzorczej do wydawania świadectw zdolności do zawarcia małżeństwa. Okólnik Ministerstwa Administracji Publicznej Nr 64 z dnia 23.XII.1946 r., skierowany do wojewodów i prezydentów m. st. Warszawy i m. Łodzi omawia sprawę wydawania świadectw zdolności do zawarcia związku małżeńskiego, według prawa polskiego, potrzebnych dla obywateli polskich do sporządzenia odnośnych aktów stanu cywilnego za granicą.

Okólnik ten w szczególności wyjaśnia, że o właściwości okręgowej władzy nadzorczej do wydania obywatelowi polskiemu świadectwa zdolności prawnej do zawarcia małżeństwa za granicą decyduje ostatnie miejsce zamieszkania w kraju.

Do czasu wydania rozporządzenia o rejestracji stanu cywilnego obywateli polskich za granicą, omawiane świadectwa będą wydawane przez polskie urzędy konsularne tym obywatelom polskim za granicą, którzy na obszarze Państwa Polskiego nigdy nie zamieszkiwali lub których poprzednie miejsce zamieszkania w kraju, nie da się ustalić.

W dalszym ciągu okólnik omawia tryb wnoszenia podań o wydanie takich świadectw, ustalając, że podania te mają być wnoszone

za pośrednictwem polskich urzędów konsularnych lub wprost do właściwej okręgowej władzy nadzorczej. Do podania należy dołączyć oświadczenie, że nie zachodzą przeszkody do zawarcia małżeństwa według polskiego prawa małżeńskiego, a w wypadku, gdy strona pozostawała już w związku małżeńskim, winna ponadto przedstawić dowód ustania poprzedniego małżeństwa. Wydanie świadectwa następuje po przeprowadzeniu dochodzeń, że nie ma przeszkód do zawarcia małżeństwa według prawa polskiego. Dochodzenie należy przeprowadzić w miejscu ostatniego miejsca zamieszkania strony w kraju, a gdy miała ona jeszcze inne miejsce, gdzie były ześrodkowane jej interesy życiowe, należy dochodzenia przeprowadzać również i w tym miejscu.

Korespondencja ze stronami za granicą, oraz przesyłanie im świadectw winny odbywać się za pośrednictwem polskich placówek konsularnych.

Wobec wejścia w życie z dniem 1.I.1946 r. nowego prawa małżeńskiego, okólnik M. S. W. Nr 65 z dnia 17.VIII.1936 r. w sprawie świadectw zdolności do zawarcia małżeństwa (Dz. Urzęd. M. S. W Nr 23, poz. 164), przestał być aktualny.

Do okólnika dołączony jest ustalony wzór świadectwa zdolności prawnej do zawarcia małżeństwa.

Opłaty od podań, wnoszonych do prezydentów miast jako starostów grodzkich. W związku z zapytaniem jednego z wojewodów w sprawie opłat stemplowych od podań, wnoszonych do prezydentów miast wydzielonych, w wypadkach, w których pełnią oni zarazem funkcje starostów grodzkich w myśl art. 29 dekretu P.K.W.N z dnia 23.XI.1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. R. P. Nr 14, poz. 74), Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 3 z dnia 15 stycznia 1947 r. wyjaśniło wojewodom co następuje:

W myśl art. 114 ust. 2 ustawy o opłatach stemplowych z dn. 1 lipca 1926 r. (Dz. U.R. P. Nr 64, poz. 404 z 1935 r.) ze zmianami, wprowadzonymi dekretem z dnia 20 marca 1946 r. (Dz. U. R. P. Nr 14. poz. 100), podania, wnoszone do związków samorządowych w sprawach, należących do ich zakresu działania, nie podlegają opłatom stemplowym. Od podań takich związki samorządowe pobierają opłaty administracyjne na podstawie art. 10 pkt. 1 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych (Dz. U. R. P. Nr 19, poz. 129).

Ponieważ podania, wnoszone w sprawach, w których prezydenci miast pełnią czynności starostów grodzkich, załatwiane są tak samo, jak podania w sprawach samorządowych, a miasta wydzielone z tytułu omawianych czynności ich organów nie otrzymują żadnego wynagrodzenia ze Skarbu Państwa, przeto należy stanąć na stanowisku,

że również te podania są wolne od państwowych opłat stemplowych, natomiast podlegają opłatom samorządowym, których wysokość, dostosowana ściśle do wysokości odpowiednich opłat stemplowych, określonej w wyżej wymienionej ustawie o opłatach stemplowych, powinna być ustalona w statucie opłat administracyjnych.

Zastosowanie przepisów o uposażeniu pracowników państwowych do członków organów wykonawczych i pracowników związków samorządu terytorialnego. Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 4.XII.1946 r. L. dz. III-SO/7305/46 wyjaśniło, że do pracowników związków samorządu terytorialnego, objętych przepisami rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 30.XII. 1934 r. z późniejszymi zmianami, należy stosować nową tabelę uposażeń pracowników państwowych, wprowadzoną dekretem z dnia 19.IX.1946 r. (Dz. Ust. Nr 51, poz. 287) wraz ze stawkami dodatków, przewidzianych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dn. 12.IX.1946 r. (Dz. Ust. Nr 51, poz. 291).

Nowe stawki dodatku funkcyjnego mają zastosowanie na zasadach, wyłuszczonych w piśmie okólnym z dnia 9.VII.1946 r. L. dz. III-SO/3341/46.

Co się tyczy dodatku służbowego, to pracownicy otrzymujący dodatek służbowy w wysokości od zł 105 do zł 160 włącznie otrzymują obecnie zł 300, od zł 180 do zł 260—zł 400, od zł 340 do zł 370 zł 500, od zł 455 do zł 570 — zł 600, od zł 670 do zł 750 — zł 1.000, od 800 do zł 900 — zł 1.200.

Ponieważ dekret z dnia 19.IX.1946 r., jak również rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12.IX.1946 r. weszły w życie z mocą obowiązującą od dnia 1.IX.1946 r., należy w związkach samorządu terytorialnego, gdzie dotychczas to nie nastąpiło, wprowadzać niezwłocznie nowe stawki uposażenia i dodatków oraz wyrównać zaległe różnice od dnia 1.IX.1946 r.

Udzielenie poparcia Towarzystwu Przyjaciół Młodzieży Szkół Wyższych. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 5.IX.1946 r. zostało prawnie powołane do życia stowarzyszenie wyższej użyteczności pod nazwą „Towarzystwo Przyjaciół Młodzieży Szkół Wyższych" z siedzibą władz naczelnych w Warszawie i nadany temu stowarzyszeniu statut. Stowarzyszenie przejęło zadanie i cele dawnego „Towarzystwa Przyjaciół Młodzieży Akademickiej".

Zgodnie z §§ 5 i 6 statutu, Towarzystwo roztacza opiekę nad młodzieżą szkół wyższych, studiującą w kraju i za granicą oraz odbywającą specjalne wstępne studia do szkół wyższych (lata wstępne, kursy wyższe i t. p.) w zakresie jej potrzeb materialnych i kultural-

nych. Celem tej działalności jest stworzenie takich warunków moralnych i materialnych, w których słuchacze szkół wyższych mieliby zapewnioną możność kształcenia się, doskonalenia oraz wychowania w duchu demokratycznym na światłych i twórczych obywateli Rzeczypospolitej. Stowarzyszenie rozpoczęło już swą działalność i posiada oddziały w szeregu ośrodków wojewódzkich, gdzie mieszczą się wyższe uczelnie.

Doceniając w pełni rolę i znaczenie osiągnięć Towarzystwa dla uzupełnienia kadr polskiej inteligencji pracującej o wykształceniu wyższym, oraz dla rozwoju polskiej nauki, kultury i sztuki, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 6.XII.1946 r Nr IIP. 4486/46 prosiło wojewodów i prezydentów m. st. Warszawy i m. Łodzi o osobiste stałe interesowanie się pracami Towarzystwa na ich terenie działania oraz udzielanie mu wszelkiej pomocy.

Wsprawie przekazania samorządowi terytorialnemu upaństwowionych przedsiębiorstw. W związku ze sprawą przekazania związkom samorządu terytorialnego upaństwowionych przedsiębiorstw Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dn. 21.XII 1946 r. L. dz. III.SO/6547/46, skierowanym do wojewodów oraz prezydentów m. st. Warszawy i m. Łodzi, zawiadamia, że w najbliższym czasie rozpoczyna swe prace Komitet, powołany na podstawie art. 5 ustawy z dnia 3.I.1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. Ust. Nr 3, poz. 17) do rozpatrywania wniosków samorządu i spółdzielczości o przekazanie im upaństwowionych przedsiębiorstw.

Zainteresowane związki samorządu terytorialnego mogą wnioski przesłać bezpośrednio do Komitetu, który zostaje utworzony przy Centralnym Urzędzie Planowania w Warszawie, ul. Senacka Nr 3A. Odpisy wniosków należy przedkładać w drodze służbowej Ministerstwu Administracji Publicznej celem umożliwienia Ministerstwu zajęcia stanowiska i poparcia wniosków przez swego delegata w Komitecie.

Wnioski powinny być sporządzone w sposób i na zasadach, podanych w piśmie okólnym Ministerstwa z dnia 22.VIII.1946 r. L. dz III-SO-2384/46.

Akta stanu cywilnego z Niemiec. Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dn. 23.XII.1946 r. Nr IV.ASC. 5442/46, podało do wiadomości urzędów wojewódzkich, że jest w posiadaniu pewnej ilości akt stanu cywilnegno z lat 1945—1946, dotyczących obywateli polskich, przebywających swego czasu na terenie Niemiec Akta te sporządzone zostały w niemieckich urzędach stanu cywilnego w następujących miejscowościach.

Akty urodzenia:

1) Reckllghausen
2) Siegen
3) Teklenburg
4) Sorst
5) Brilon
6) Walendorf
7) Sassenberg
8) Lündighausen
9) Beckum
10) Spandau
11) Charlottenburg
12) Friedenberg
13) Unna
14) Arnsberg
15) Hamburg
16) Berlin-Neuhöln
17) Hepenheim
18) Wittenberg
19) Iserlohn
20) Wittgestein
21) Herne

Akty małżeństw:

1) Unna
2) Iserlon
3) Lündinghausen
4) Beckum
5) Teklenburg
6) Oldenburg
7) Reklinghausen
8) Brilon
9) Warendorf
10) Spandau
11) Gottingen
12) Minden
13) Watenstadt
14) Rhein-Wupper
15) Dortmund
16) Lipstadt
17) Lindenschein
18) Siegen
19) Ennepe-Ruhr
20) Maschede
21) Stadthagen
22) Altena
23) Braunschweig
24) Münster
25) Arnsberg
26) Wamm
27) Trest
28) Delmond
29) Zuffenhausen
30) Esslingen
31) Berlin-Neuhöln
32) Koblenz-Hochheim

Zainteresowane urzędy i osoby, pragnące uzyskać odpisy wspomnianych aktów, mogą zwracać się o nie do Ministerstwa.

Wydawanie zaświadczeń i wyciągów z akt stanu cywilnego dla celów ubezpieczeń społecznych. Wobec stwierdzonych przypadków odmowy ze strony urzędów stanu cywilnego wydawania bezpłatnie osobom zainteresowanym, względnie instytucjom ubezpieczeniowym krajowym i zagranicznym zaświadczeń i wyciągów z akt stanu cywilnego, potrzebnych do uzyskania rent ubezpieczeniowych, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 30.XII. 1946 r. L. dz. IV.-ASC. 6676/46, przypomina, że zgodnie z art. 89 ust.

2 lit. b) prawa o aktach stanu cywilnego (poz. 272 Dz. Ust. z 1945 r.) omawiane wyciągi i zaświadczenia nie podlegają żadnym opłatom.

Wydobywanie dokumentów z terenu Z. S. R. R. W sprawie wydobywania oryginałów lub kopii dokumentów z terenu Z. S. R. R., Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 18. I. 1947 r. L. dz. IV. ASC. 6748/46 podało do wiadomości wyjaśnienie Wydziału Konsularnego Ambasady R. P. w Moskwie wedle którego, osoby interesowane, pragnąc uzyskać dokumenty, powinny do podań swoich dołączać odpowiednio wypełniony (w 2 egzemplarzach) formularz informacyjny według ustalonego wzoru. Podania, do których formularzy nie dołączono, będą pozostawione bez rozpatrywania.

Dodatek samorządowy dla przewodniczącego wydziału powiatowego i jego zastępcy. W sprawie obliczania wysokości dodatku samorządowego, należnego starostom, jako przewodniczącym wydziałów powiatowych oraz wicestarostom jako ich zastępcom, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym do Wojewodów z dnia 21.I.1947 r. L. dz. III — SO/58/47 wyjaśniło co następuje:

Zgodnie z art. 59 ustawy z dnia 23.III 1939 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. Ust. Nr 35, poz. 294), dodatek samorządowy, wypłacany z funduszów powiatowego związku samorządowego wynosi dla przewodniczącego wydziału powiatowego — 100%, a dla jego urzędowego zastępcy — 25% uposażenia, pobieranego ze Skarbu Państwa. Wszelkie premie oraz zapomogi nie stanowią części składowej uposażenia, nie mogą przeto być brane pod uwagę przy obliczaniu dodatku.

Nie mogą być również brane w rachubę przy obliczaniu dodatku samorządowego przyznane starostom powiatowym uchwałą Rady Ministrów z dnia 17.X.1946 r. kwoty ryczałtowe w wysokości 10.000 zł miesięcznie na wydatki związane z pełnieniem ich urzędu oraz wicestarostom powiatowym uchwałą z dnia 31.X.1946 r. w wysokości 5.000 zł miesięcznie.

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK
POŚWIĘCONY
PRAWU PUBLICZNEMU
ORAZ ZAGADNIE-
NIOM ADMINI-
STRACJI PU-
BLICZNEJ

Nr. 3 — 4

MARZEC
KWIECIEŃ

WARSZAWA
1947
ROK XXIV

WYDAWNICTWO
MINISTERSTWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

WARUNKI OGŁASZANIA PRAC W „GAZECIE ADMINISTRACJI"

1. Redakcja przyjmuje wyłącznie prace pisane na maszynie, na jednej stronie arkusza, z odstępem między wierszami i z marginesem.
2. Redakcja zastrzega sobie prawo przeprowadzania zmian w układzie i zmian stylistycznych w nadesłanych pracach.
3. Artykuły drukowane w „Gazecie Administracji" są wyrazem osobistych poglądów autorów.
4. Wydrukowane prace oraz wszelkie materiały i notatki są honorowane.
5. Autorzy mogą otrzymać na specjalne zamówienie odbitki swych prac za opłatą kosztów ich wykonania.
6. Redakcja przyjmuje do druku jedynie prace poprzednio nigdzie nie drukowane.
7. Redakcja rękopisów nie zwraca.
8. Prace do druku (w 2 egzemplarzach) należy nadsyłać pod adresem Redakcji „Gazety Administracji" Warszawa, ul. Rakowiecka 4 (Ministerstwo Administracji Publicznej) pokój Nr 127.

Nr 3 – 4 (podwójny) ROK XXIV

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK

POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Warszawa marzec – kwiecień 1947 r.

T R Ś C:

DR MARIAN BUSZYŃSKI

MAŁA KONSTYTUCJA

Manifest Lipcowy zapowiedział, że podstawowe założenia Konstytucji marcowej obowiązywać będą aż do zwołania wybranego w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i stosunkowym Sejmu Ustawodawczego, który jako wyraziciel woli narodu uchwali nową Konstytucję.

Ponieważ opracowanie nowej Konstytucji z natury rzeczy wymaga szeregu prac przedwstępnych a przede wszystkim przedyskutowania i ustalenia jej podstawowych zasad w oparciu o nowy układ sił politycznych, społecznych i gospodarczych — zanim nastąpi ujęcie tych zasad w formę precyzyjnie opracowanych postanowień, które to prace wymagają odpowiedniego czasu, — wywiązała się konieczność wydania na razie tych norm o ustroju i zakresie działania najwyższych organów państwowych, któreby uwzględniając dokonane już reformy społeczne i ustrojowe, oraz powołanie do życia instytucji rad narodowych, jako organów kontroli społecznej, zapewniły normalne funkcjonowanie maszyny państwowej, zanim ustrój państwowy i podstawowe zasady, na których się on opiera, nie zostaną wyczerpująco sformułowane w nowej Konstytucji.

Zwłaszcza konieczne było uwzględnienie w powyższych normach oparcia naszej reprezentacji parlamentarnej na systemie jednoizbowym (t. j. odpadnięcia Senatu) oraz powołanie do życia instytucji, która by przejęła dawne kompetencje Krajowej Rady Narodowej i jej Prezydium w stosunku do terenowych rad narodowych.

Ten właśnie cel realizuje uchwalona ostatnio przez Sejm Ustawodawczy Mała Konstytucja t. j. ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (poz. 71 Dz. Ust.), która zgodnie z tym w swoim art. 1 powołuje się na podstawowe założenia Konstytucji marcowej, zasady Manifestu Lipcowego, zasady ustawodawstwa o radach narodowych, oraz na reformy społeczne i ustro-

jowe potwierdzone przez Naród w głosowaniu ludowym z dnia 30 czerwca 1946 r.

Powyższa ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. obejmuje 32 artykuły określające ustrój i uprawnienia najwyższych organów Rzeczypospolitej, którymi są: Sejm Ustawodawczy, Prezydent Rzeczypospolitej, Rada Państwa, Rząd Rzeczypospolitej i niezawisłe Sądy.

Sejm Ustawodawczy.

Według Małej Konstytucji zakres działania Sejmu Ustawodawczego obejmuje uchwalenie nowej Konstytucji, ustawodawstwo oraz kontrolę nad działalnością Rządu i ustalanie zasadniczego kierunku polityki Państwa.

Na czoło zadań Sejmu Ustawodawczego wysunięte zostało zatem uchwalenie nowej Konstytucji, zapowiedziane już w Manifeście Lipcowym.

O ile chodzi o działalność ustawodawczą, to Mała Konstytucja ogranicza się tylko do zaznaczenia, że u s t a w o d a w s t w o objęte jest zakresem działania Sejmu. Natomiast nie zawiera Mała Konstytucja postanowień, określających z a k r e s ustawodawstwa, które zawiera Konstytucja marcowa. W szczególności nie ma w Małej Konstytucji postanowień, że zakres ten obejmuje stanowienie w s z e l k i c h p r a w publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonania, że nie ma ustawy bez zgody Sejmu wyrażonej w sposób regulaminowo określony, że rozporządzenia władzy, z których wynikają prawa obowiązki obywateli, mają moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią (art. 3 Konst. marc.) ani postanowień, że zaciągnięcie pożyczki państwowej, zbycie, zamiana i obciążenie nieruchomego majątku państwowego, nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanowienie ceł i monopolów, ustalenie systemu monetarnego, jakoteż przyjęcie gwarancji finansowej przez Państwo, może nastąpić tylko na mocy ustawy (art. 6 Konst. marc.).

Jakkolwiek Mała Konstytucja postanowień tych nie powtarza, ani się na nie nie powołuje, to jednak przyjąć należy, że postanowienia odnośne będące wyrazem i konsekwencją p o d s t a w o w e j z a s a d y Konstytucji marcowej, iż s t a n o w i e n i e w s z e l k i c h p r a w p u b l i c z n y c h i p r y w a t n y c h w c h o d z i w z a k r e s u s t a w o d a w s t w a, — zachowały moc obowiązującą, wynikają bowiem z p o d s t a w o w y c h z a ł o ż e ń Konstytucji marcowej, na których Mała Konstytucja się opiera, co w jej art. 1 wyraźnie zaznaczono.

Mała Konstytucja przewiduje, że Sejm może w drodze ustawy udzielić Rządowi pełnomocnictw do wydawania dekretów z mocą ustawy w okresach między sesjami sejmowymi lub w razie odroczenia sesji Sejmu, oraz na okres po rozwiązaniu Sejmu Ustawodawczego do czasu ukonstytuowania się nowego Sejmu. Postanowienie to ma na celu zapewnienie bieżącego, nie ulegającego przerwom, toku prac ustawodawczych także w tym czasie, gdy Sejm nie obraduje. Dekrety takie przekłada Prezes Rady Ministrów do zatwierdzenia Radzie Państwa, po czym po podpisaniu ich przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Prezesa Rady Ministrów i właściwych ministrów Prezydent Rzeczypospolitej zarządza ogłoszenie ich w Dzienniku Ustaw. Ponieważ „wydawanie" dekretów, objętych pełnomocnictwami polega na ogłaszaniu ich w Dzienniku Ustaw przeto ogłoszenie dekretów z mocą ustawy musi nastąpić w okresie trwania pełnomocnictw.

Wydane dekrety Rząd przedkłada do zatwierdzenia Sejmowi na najbliższej sesji. Dekrety nie przedłożone lub takie, których zatwierdzenia Sejm odmówił (zwykłą większością głosów), tracą moc w dniu zamknięcia lub odroczenia sesji Sejmu. Utratę mocy obowiązującej takich dekretów podaje do wiadomości Prezes Rady Ministrów w drodze obwieszczenia w Dzienniku Ustaw.

Koncepcja dekretów jest kontynuacją koncepcji przyjętej w ustawie z 15 sierpnia 1944 r. i z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy, które przewidywały wydawanie przez Rząd dekretów z mocą ustawy, zatwierdzanych przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej i przedkładanych na najbliższym posiedzeniu Krajowej Radzie Narodowej. Koncepcja ta okazała się w praktyce bardzo szczęśliwą, czego dowodem jest szybkie tempo prac ustawodawczych, oraz doniosłe wyniki tych prac zwłaszcza w dziedzinie unifikacji prawa polskiego dokonanej we wprost rekordowym czasie.

Pełnomocnictwami do wydawania dekretów z mocą ustawy nie mogą być objęte sprawy: Konstytucji, ordynacji wyborczej, kontroli państwowej, odpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej i ministrów przewidzianej w art. 27 Małej Konstytucji, budżetu, narodowego planu gospodarczego systemu monetarnego, poboru rekruta, ustroju samorządu i ratyfikacji umów międzynarodowych. Ustawodawstwo zatem w tej dziedzinie zastrzeżone jest wyłącznie Sejmowi.

Prawo inicjatywy ustawodawczej, które według Konstytucji marcowej służyło Rządowi i Sejmowi, zostało przyznane Małą Konstytucją również i Radzie Państwa.

Kadencja Sejmu Ustawodawczego trwa lat pięć, licząc od dnia otwarcia Sejmu.

Mała Konstytucja przewiduje zwoływanie Sejmu corocznie na sesje zwyczajne — jesienną i wiosenną — oraz możliwość zwołania Sejmu na sesję nadzwyczajną.

Sesja jesienna (zwoływana najpóźniej w październiku każdego roku) nie może być zamknięta przed uchwaleniem ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta, lub przed upływem dwóch miesięcy od jej zwołania. Jeżeliby jednak Sejm w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia mu projektów powyższych ustaw przez Rząd, ustaw tych nie uchwalił, Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Rady Państwa ogłasza te ustawy w brzmieniu projektów rządowych.

Sesja wiosenna (zwoływana corocznie najpóźniej w kwietniu) nie może być zamknięta przed powzięciem uchwały w sprawie udzielenia Rządowi absolutorium na podstawie wniosku Najwyższej Izby Kontroli, lub pod upływem jednego miesiąca od jej zwołania.

Zwołanie Sejmu na sesję nadzwyczajną nastąpić może w każdym czasie, w miarę potrzeby.

Ponadto Mała Konstytucja przewiduje obowiązek zwołania takiej sesji w ciągu dwóch tygodni na żądanie jednej trzeciej części ustawowej liczby posłów.

Mała Konstytucja postanawia (analogicznie jak to postanawiał art. 25 ust. 1 Konstytucji marcowej), że Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje, otwiera, odracza i zamyka Sejm.

W Małej Konstytucji nie ma postanowień dotyczących rozwiązania Sejmu. Konstytucja marcowa (art. 26) przewidywała możliwość rozwiązania się Sejmu mocą własnej uchwały powziętej większością 2/3 głosów, przy obecności połowy ustawowej liczby posłów. Mała Konstytucja nie normując tej sprawy przewiduje wprawdzie w art. 9, że mandaty Marszałka i Wicemarszałków Sejmu trwają po rozwiązaniu Sejmu do czasu ukonstytuowania się nowego Sejmu, jednakowoż postanowienie to odnieść należy nie do wypadku rozwiązania Sejmu przed upływem jego kadencji, którego Mała Konstytucja w ogóle nie przewiduje, lecz do wypadku „rozwiązania" Sejmu z upływem kadencji tj. pięciu lat, liczonych od dnia otwarcia Sejmu.

Do posłów na Sejm Ustawodawczy stosuje się przepisy art. 21, 22 i 24 Konstytucji marcowej, tj. postanowienia zapewniające nietykalność poselską, zabraniające posłom kupowania lub dzierżawienia dóbr państwowych, przyjmowania dostaw publicznych i robót rządowych oraz otrzymania od Rządu koncesyj lub innych korzyści osobistych, odznaczeń z wyjątkiem wojskowych, wreszcie postanowienia zapewniające posłom prawo do diet poselskich i bezpłatnego korzystania z państwowych środków komunikacji.

Prezydent Rzeczypospolitej

Postanowienia Małej Konstytucji odnoszące się do Prezydenta Rzeczypospolitej naogół nie odbiegają od postanowień Konstytucji marcowej. Poza postanowieniami dotyczącymi wyboru Prezydenta przez Sejm, (art. 12 i 14), które weszły w miejsce postanowień Konstytucji marcowej przewidujących wybór Prezydenta przez Sejm, i Senat, połączonych z Zgromadzenie Narodowe, Mała Konstytucja utrzymuje nadal w mocy postanowienia art. 40, 42 do 45 ust. 1 oraz 46 — 53 Konstytucji marcowej, określające stanowisko prawne i uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej.

Uprawnienia te uległy o tyle rozszerzeniu, że dołączyło się do nich przewodniczenie w Radzie Państwa, nowym organie ustrojowym o szerokim zakresie działania, oraz decydowania o potrzebie zwołania Rady Gabinetowej i przewodniczenie jej obradom.

Podczas gdy nieobowiązująca, narzucona przez sanacyjny reżim w 1935 r. t. zw. Konstytucja kwietniowa zesrodkowała całą niemal władzę w rękach czynników wykonawczych z równoczesnym umniejszeniem znaczenia Sejmu, a zatem i wpływu społeczeństwa na losy Państwa — to postanowienia Małej Konstytucji przywracają stosunek równowagi i warunki harmonijnej współpracy, oraz podziału uprawnień między Sejmem, jako najwyższym organem w zakresie ustawodawstwa, a najwyższymi organami w zakresie władzy wykonawczej, którymi są Prezydent Rzeczypospolitej Rada Państwa i Rząd.

Rada Państwa.

Nowym organem ustrojowym, powołanym do życia przez Małą Konstytucję, jest Rada Państwa, złożona z Prezydenta Rzeczypospolitej, jako przewodniczącego, Marszałka i Wicemarszałków Sejmu Ustawodawczego, Prezesa Najwyższej, Izby Kontroli a w czasie wojny również i z Naczelnego Dowódcy Wojska Polskiego. Skład Rady Państwa może być na j e d n o m y ś l n y jej wniosek uzupełniony przez Sejm drogą powołania dalszych członków w liczbie co najwyżej trzech.

Instytucja Rady Państwa uwzględnia nowy układ sił politycznych w Państwie. Stwarza ona przejście od postanowień ustrojowych Konstytucji marcowej do nowych elementów ustrojowych wprowadzonych ustawą z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych.

Zakres działania Rady Państwa określony pest w art. 18 Małej Konstytucji. Obejmuje on kompetencje następujące:

1. Kompetencje w zakresie nadzoru nad terenowymi radami narodowymi

Należy tu sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad terenowymi radami narodowymi w granicach uprawnień Krajowej Rady Narodowej i jej Prezydium na zasadzie ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych.

Kompetencje te wynikają przede wszystkim z art. 21 powyższej ustawy postanawiającej, że władzą zwierzchnią i nadzorczą wszystkich rad narodowych jest Krajowa Rada Narodowe, która ustala linię wytyczną i nadaje kierunek pracom innych rad narodowych i która poza tym może rozwiązać każdą bezpośrednio lub pośrednio hierarchicznie niższą radę narodową i zawiesić lub wykluczyć poszczególnych jej członków.

W związku ze sprawowaniem zwierzchniego nadzoru pozostawał przepis art. 22 wspomnianej ustawy, przewidujący składanie Krajowej Radzie Narodowej przez Wojewódzkie rady narodowe miesięcznych sprawozdań z ich działalności, dalej przepis art. 30 przewidujący przedkładanie Krajowej Radzie Narodowej preliminarzy budżetowych rad narodowych, oraz przepis art. 23 tej ustawy nadający Krajowej Radzie Narodowej prawo uchylania uchwał terenowych rad narodowych pozostających w sprzeczności z tą ustawą lub innymi obowiązującymi przepisami.

Wreszcie z art. 8 powyższej ustawy wynikała właściwość Prezydium Krajowej Rady Narodowej do sprawdzania prawidłowości ukonstytuowania się wojewódzkich rad narodowych oraz rad narodowych Warszawy i Łodzi.

Wszystkie wynikające z powyższych przepisów uprawnienia Krajowej Rady Narodowej i Prezydium Krajowej Rady Narodowej służą zatem obecnie Radzie Państwa.

2. Inne kompetencje przejęte po Prezydium Krajowej Rady Narodowej

Do zakresu działania Rady Państwa należą następnie te inne kompetencje Prezydium Krajowej Rady Narodowej, które przysługiwały temuż Prezydium na zasadzie poszczególnych przepisów ustawowych.

Należą tu uprawnienia tegoż Prezydium przewidziane poza uprawnieniami nadzorczymi w ustawie z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, jak np. uprawnienie do ustalania zasad udziału przedstawicieli rad niższych stopni w radach wyższych stopni, przewidziane w art. 6 § 2 tejże ustawy.

Dalej należą tu kompetencje Najwyższej Izby Kontroli Państwa przysługujące temuż Prezydium do czasu zorganizowania tej Izby na zasadzie art. 16 § 1 powyższej ustawy, które to kompetencje wykonywało Prezydium przez specjalne Biuro Kontroli przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej.

Do tej grupy uprawnień należy też ustalanie trybu powoływania Komisyj przy terenowych radach narodowych, przewidziane w art. 17 § 1. wspomnianej ustawy.

Dalszą grupę uprawnień Prezydium Krajowej Rady Narodowej stanowiły uprawnienia w stosunku do terenowych rad narodowych wynikające nie z ustawy z dnia 11 września 1944 r., lecz z innych postanowień ustawowych.

Należy tu zatwierdzanie przez to Prezydium uchwał wojewódzkich rad narodowych, dotyczących budżetu i planu świadczeń w naturze, wprowadzenia i pobierania podatków i opłat, zaciągnięcia pożyczki lub objęcia zobowiązania, nabywania, pozbywania i obciążania majątku nieruchomego oraz lokaty kapitału, jak również wszelkich uchwał, które w myśl dotych. czas obowiązujących przepisów dla samorządów podlegały zatwierdzeniu władz nadzorczych — przewidziane w art. 5 dekretu z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (poz. 74 Dz. Ust.). Do tej grupy należy dalej przewidziane w art. 7 § 1 tegoż dekretu uprawnienie Prezydium Krajowej Rady Narodowej do wstrzymywania wykonania uchwał wojewódzkich rad narodowych, które Prezydium to uważa za niezgodne z prawem, niecelowe lub niezgodne z zasadniczą linią działalności Krajowej Rady Narodowej.

Do tej grupy należy również zatwierdzanie uchwał wojewódzkich rad narodowych oraz rad narodowych m. Warszawy i Łodzi w sprawach finasowych, przewidziane w art. 24 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych (poz. 129 Dz. Ust.), tudzież przewidziane w art. 25 tego dekretu załatwianie odwołań od decyzyj w sprawach finansowych wydanych przez prezydia powyższych rad narodowych. Wreszcie do tej grupy uprawnień należy też przewidziane w art. 14 wspomnianego dekretu rozstrzyganie sporów między wojewódzkimi związkami samorządowymi w sprawie specjalnych dopłat na cele zakładów i urządzeń dobra publicznego.

Na Radę Państwa przeszło również uprawnienie Prezydium Krajowej Rady Narodowej do nadawania stopni generalskich W. P. (pkt. 5 ustawy z 21 lipca 1944 r. — poz. 2 Dz. Ust.), oraz do nadawania orderów, odznaczeń i medali wskazanych w art. 1 dekretu z 23 grudnia 1944 r. (poz. 92 Dz. Ust.).

Osobną grupę uprawnień Prezydium Krajowej Rądy Narodowej, które obecnie przeszły na Radę Państwa, stanowią uprawnienia do powoływania Komisyj przewidzianych dla pewnych zadań przez poszczególne ustawy, względnie do wyznaczania członków takich Komisyj lub innych instytucyj, a nieraz i do ustalania trybu postępowania takich komisyj.

Tu należy powoływanie, ustalanie składu i trybu postępowania Głównej Komisji Kwalifikacyjnej, przewidziane w art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 1945 r. o zasiłkach i pomocy dla osób pozostałych po uczestnikach ruchu podziemnego i partyzanckiego poległych w walce o wyzwolenie Polski spod najazdu hitlerowskiego (poz. 180 Dz. Ust.). Tu należy również mianowanie członków Komisji Specjalnej i biura wykonawczego Komisji oraz ustalanie m. in. organizacji i trybu postępowania Komisji Specjalnej, przewidziane w art. 3, 4 i 9 dekretu z dnia 16 listopada 1945 r. o utworzeniu i zakresie działania Komisji Specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym (poz. 302 Dz. Ust.) Do tej grupy uprawnień należy dalej mianowanie i odwoływanie sędziów, ławników i prokuratorów Najwyższego Trybunału Nar. (art. 3 dekretu z dn. 22.I.1946 r. o Najwyższym Trybunale Narodowym — poz. 327 Dz. Ust.), wyznaczanie niektórych członków Głównej Komisji Ziemskiej (art. 4 dekretu z dnia 13 września 1946 r. o organizacji Komisyj ziemskich — poz. 340 Dz. Ust.), wyznaczanie przedstawicieli samorządu do Komitetu współdziałającego przy przekazywaniu samorządowi upaństwowionych przedsiębiorstw (§ 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1946 r. — poz. 390 Dz. Ust.), oraz wyznaczanie niektórych członków Głównej Komisji dla spraw upaństwowienia przedsiębiorstw (§ 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1947 r. — poz. 62 Dz. Ust.).

Tu wymienić należy też postanowienie art. 10 dekretu z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (poz. 42 Dz. Ust.), według którego Rada Nadzoru Społecznego przy przedsiębiorstwach państwowych podlega w swej działalności nadzorowi Prezydium Krajowej Rady Narodowej. Uprawnienie to zatem również przeszło obecnie na Radę Państwa.

3. Kompetencje w zakresie ustawodawstwa.

Radzie Państwa przysługuje przede wszystkim obok Rządu i Sejmu prawo *inicjatywy ustawodawczej*, a więc skierowywania do Sejmu opracowanych przez siebie projektów ustaw.

Ponadto w zakresie ustawodawstwa należy do Rady Państwa zatwierdzanie dekretów z mocą ustawy, uchwalonych, na pod-

stawie pełnomocnictw udzielonych Rządowi przez Sejm.

Wreszcie zakres działania Rady Państwa obejmuje też wyrażanie zgody na ogłoszenie ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta w tych przypadkach, jeżeli Sejm nie uchwali tych ustaw w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia mu przez Rząd odnośnych projektów.

4. Kompetencje w zakresie wprowadzenia stanu wyjątkowego lub wojennego.

Zakres działania Rady Państwa obejmuje również podejmowanie uchwał (zarządzeń) co do wprowadzenia na wniosek Rady Ministrów stanu wyjątkowego i stanu wojennego. To postanowienie Małej Konstytucji wprowadza zatem zmianę odnośnych postanowień ustawy z dnia 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym (poz. 108 Dz. Ust.) oraz ustawy z 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym (poz. 366 Dz. Ust.) które przewidywały, że stan wyjątkowy zarządza Rada Ministrów, stan wojenny zaś Prezydent Rzeczypospolitej.

Uchwała Rady Państwa, zarządzająca wprowadzenie stanu wyjątkowego lub wojennego, winna być przedłożona przez Radę Państwa Sejmowi na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia. Zarządzenie stanu wyjątkowego lub wojennego traci moc w razie nieprzedłożenia go Sejmowi lub odmowy zatwierdzenia przez Sejm.

5. Kompetencje w zakresie kontroli państwowe

Mała Konstytucja postanawia, że do zakresu działania Rady Państwa należy rozpatrywanie sprawozdań Najwyższej Izby Kontroli. „

Ponadto w zakresie kontroli przyznaje Mała Konstytucja Radzie Państwa uprawnienie do zlecania Najwyższej Izbie Kontroli jednorazowego lub stałego kontrolowania wszystkich lub niektórych jednostek samorządowych oraz związków lub instytucyj korzystających z pomocy Państwa, lub wykonujących czynności zlecone w zakresie administracji publicznej, — zasadniczo bowiem tylko działalność władz, instytucyj i przedstębiorstw państwowych podlega badaniu przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Wyżej wymienione tak szerokie kompetencje Rady Państwa zwłaszcza w dziedzinie wykonywania nadzoru nad działalnością terenowych rad narodowych oraz służące Radzie Państwa prawo inicjatywy ustawodawczej będą niewątpliwie wymagały powołania do życia przy Radzie Państwa specjalnego Biura, złożonego

z fachowców w zakresie prawa zwłaszcza samorządowego i z dziedziny finansów komunalnych, któreby przygotowywało materiały i opracowywało odpowiednie projekty, referaty i wnioski, mające być przedmiotem obrad i uchwał Rady Państwa.

Rząd Rzeczypospolitej

Postanowienia Małej Konstytucji odnoszące się do Rządu nie odbiegają naogół od postanowień Konstytucji marcowej. Poza postanowieniem, że na czele Rządu stoi Prezes Rady Ministrów pod którego przewodnictwem ministrowie tworzą Radę Ministrów, Mała Konstytucja postanawia, że do Rady Ministrów i ministrów stosuje się odpowiednio przepisy art. 44, i 45 ust. 1 i 2 oraz art. 56 — 63 Konstytucji marcowej.

Natomiast Mała Konstytucja powołuje do życia nową instytucję, tzw. Radę Gabinetową.

Radę Gabinetową stanowi Rada Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej. Zwołuje ją Prezes Rady Ministrów na życzenie Prezydenta Rzeczypospolitej. Zakresu działania Rady Gabinetowej Mała Konstytucja bliżej nie określa, zaznaczając ogólnie, że zwoływanie jej następuje dla rozpatrywania spraw wyjątkowej wagi. Mogą to być zatem sprawy polityczne, gospodarcze, związane z obroną Państwa, społeczne czy inne, jeżeli tylko według oceny Prezydenta Rzeczypospolitej mają w danej sytuacji charakter wyjątkowego znaczenia dla Państwa i wymagają rozpatrzenia ich i powzięcia odpowiednich decyzyj przez Radę Gabinetową.

Poza tymi postanowieniami Mała Konstytucja przewiduje składanie przez Radę Ministrów Radzie Państwa wniosków co do wprowadzenia stanu wyjątkowego i wojennego.

W zakresie ustawodawstwa Rządowi służy obok Sejmu i Rady Państwa prawo inicjatywy ustawodawczej, oraz w razie udzielenia mu odnośnych pełnomocnictw przez Sejm, prawo do wydawania dekretów z mocą ustawy, o czym już wyżej była mowa.

Najwyższa Izba Kontroli.

Według postanowień Małej Konstytucji Najwyższa Izba Kontroli bada pod względem finansowym i gospodarczym działalność władz, instytucyj i przedsiębiorstw państwowych. Zakres działania Najwyższej Izby Kontroli może być jednak, jak już wyżej zaznaczono, rozszerzony przez Radę Państwa. Mianowicie na zlecenie Rady Państwa może być Najwyższa Izba Kontroli powołaną do jednorazowego lub stałego kontrolowania wszystkich lub niektórych jednostek samorządowych, oraz związ-

ków lub instytucyj korzystających z pomocy Państwa lub *wykonujących czynności zlecone* w zakresie admi- rachunków państwowych.

W ten sposób Mała Konstytucja uwzględniła fakt, że niektóre przepisy ustawowe wydane w czasach ostatnich przewidywały możliwość *zlecenia* pewnych funkcyj w zakresie administracji poszczególnym związkom i instytucjom nawet prawa prywatnego [1]). Związki takie i instytucje mogą być zatem narówni z jednostkami samorządowymi poddane jednorazowej lub stałej kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli bada corocznie zamknięcia rachunków państwowych i przedkłada Sejmowi wniosek co do udzielenia Rządowi absolutorium, a Prezes jej bierze udział w obradach Sejmu i ma prawo zabierania głosu we wszelkich sprawach związanych ze sprawozdaniem z działalnoćci Rządu i zamknięciem nistracji publicznej.

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli wybiera Sejm — podczas gdy poprzednio mianowany on był przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Organizację i sposób działania Najwyższej Izby Kontroli określić ma osobna ustawa.

Wymiar Sprawiedliwości.

Mała Konstytucja wypowiadając naczelną zasadę, że wymiar sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej należy do Sądów, oraz że sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawiśli i podlegają tylko ustawom, postanawia, że ustrój i zakres właściwości sądów, prawa i obowiązki sędziów sposób ich powoływania, oraz uposażenie sędziów określają ustawy. Zarazem zapowiada Mała Konstytucja ustawowe unormowanie sposobu przejęcia przez sądownictwo powszechne *całego wymiaru sprawiedliwości.*

W zakresie sądownictwa administracyjnego Mała Konstytucja zapowiada wydanie osobnej ustawy ustalającej tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności *aktów administracyjnych* w zakresie administracji publicznej. Z umieszczenia tego postanowienia w rozdziale dotyczącym wymiaru sprawiedliwości, który według art. 2 Małej Konstytucji sprawują niezawisłe sądy, wynika, że orzekanie o legalności aktów administracyjnych poruczone będzie odrębnej instytucji sądowej. Mała Konstytucja nie przesądza jednak, czy ma nią być jedna tylko instytucja (Najwyższy Trybunał Administracyjny),

[1]) Zob. w tej kwestii **Dr Jerzy Starościak** „Administracyjny Ustrój Polski", Warszawa 1947 r. str. 94 i nast.

czy też obok niej mają istnieć i sądy administracyjne niższe, ani, czy sądownictwo to ma być oparte na współdziałaniu czynnika obywatelskiego z sędziowskim — jak to przewidywała Konstytucja marcowa.

W przepisach przejściowych zapowiada Mała Konstytucja wydanie ustawy powołującej organy właściwe do orzekania w sprawach wynikających z odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów oraz z odpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej określonej w art. 51 Konstytucji marcowej.

Ponadto przepisy te postanawiają, że projekt budżetu, narodowego planu gospodarczego i ustawy o poborze rekruta na rok 1947 złożony będzie Sejmowi przez Rząd nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia otwarcia Sejmu Ustawodawczego, oraz, że w tym samym terminie przedłożone będą Sejmowi do zatwierdzenia dekrety z mocą ustawy ogłoszone po dniu 23 września 1946 r. tj. po zamknięciu ostatniej sesji Krajowej Rady Narodowej. Według art. 30 Małej Konstytucji do zmiany jej postanowień wymagana jest większość dwóch trzecich ustawowej liczby posłów.

Postanowienia Małej Konstytucji odbiegają od Konstytucji marcowej przede wszystkim przez powołanie do życia instytucji Rady Państwa i wyposażenie jej w szerokie, wyżej już omówione uprawnienia. Poza tym postanowienia powyższe, co już wyżej zaznaczono, oparte są między innymi na podstawowych założeniach Konstytucji marcowej, a w pewnych wypadkach jak już wspomniano, odsyłają do poszczególnych postanowień tej Konstytucji, jak np. do niektórych jej przepisów dotyczących posłów, Prezydenta Rzeczypospolitej i Rady Ministrów.

Podstawowe założenia Konstytucji marcowej obowiązują zatem nadal i zmianie nie uległy. Znalazło to wyraz także w drugiej obok Małej Konstytucji uchwalonej przez Sejm ustawodawczy ustawie Konstytucyjnej z dnia 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej, która w swoim art. 1 powołuje się również na podstawowe założenia Konstytucji marcowej.

JAN KOŚCIOŁEK

PROBLEM OSOBOWY W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Odradzająca się Polska ludowa obarczona jest ogromnymi zadaniami do wykonania. Nie tylko chodzi o zaleczenie ran, zadanych przez barbarzyńskiego wroga i niszczycielską wojnę, ale i o ugruntowanie nowych zasad ustrojowych, gospodarczych i społecznych. Dużą część tych zadań państwo postanowiło realizować za pomocą własnego aparatu, a w szczególności za pomocą administracji publicznej. Tym głównie tłumaczy się nagły rozrost aparatu administracyjnego. Aparat ten, formowany w pośpiechu i pod naporem konieczności szybkiego działania w krytycznym okresie wyzwalania kraju spod okupacji i pierwszych dwóch lat tworzenia nowej organizacji państwa, obok wysoce dodatnich cech, jak entuzjastyczne i pełne poświęcenia oddanie się służbie na rzecz państwa i społeczeństwa — posiada cały szereg wad uzasadnionych w dużej mierze okolicznościami koniecznej improwizacji. Rozpoczęcie walki z tymi wadami jest bardzo na czasie, gdyż inaczej mogą się usadowić na dobre i wycisnąć swe piętno przy stabilizowaniu się struktury osobowej naszej administracji publicznej. Przedsięwzięcie to nie jest łatwe, jako że mamy do czynienia z mechanizmem skomplikowanym i będącym już w ruchu. Jednym z pierwszych kroków w tym kierunku winno być poświęcenie bliższej uwagi problemowi urzędniczemu.

Mówiąc o problemie osobowym mamy na myśli to wszystko, co prowadzi do uczynienia z personelu w administracji instrumentu skutecznego i celowego działania. Ma on to do siebie, że rozpatrywanie go w izolacji od innych problemów administracyjnych nie daje pożądanych rezultatów. Wynika to stąd iż administracja spraw osobowych jest tylko częścią szerszego problemu kierownictwa i organizacji administracji publicznej w ogóle. Wprawdzie personel zajmuje w każdej instytucji pierwszorzędne miejsce, jednakże występuje w istocie rzeczy łącznie z innymi problemami i jest z nimi ściśle skojarzony.

Od kierownictwa administracyjnego wymaga się świadomości celów i energii, bez kompetentnego personelu jednak samo kierownictwo nie wiele może zdziałać. Aby działać celowo, kierownik administracyjny dobiera sobie pracowników z kwalifikacjami odpowiadającymi rodzajowi czynności, z których składa się zbiorowy wysiłek obsady urzędu. Naczelne kierownictwo w dążeniu do realizacji celów zasadniczych zmuszone jest tak prowadzić gospodarkę personelem, aby przy minimum nakładu można było osiągnąć możliwie maksymalne wyniki.

Niewątpliwie każdemu kierownikowi zależy na wywiązaniu się z zadań składających się na sumę jego obowiązków służbowych, w sposób możliwie najlepszy. Jednym z najważniejszych środków w tym względzie jest jakościowo dobry personel. Wartość jakościowa personelu nie jest wynikiem przypadku. Jest ona wypadkową warunków i polityki osobowej w przeszłości i teraźniejszości. Badania w tym kierunku ułatwiają znakomicie zorientowanie się w całokształcie zagadnienia urzędniczego. Analizę przyczyn i wyciąganie wniosków zaleca się nietylko specjalistom w zakresie administracji spraw osobowych, ale i wszystkim szefom zespołów pracy t. j. przełożonym.

Personel i stosunki wzajemne, zachodzące między przełożonymi i podległymi pracownikami, składają się na dynamiczny aspekt organizacji. Organizacja urzędu może być przedstawiona w formie wykresu złożonego z kwadratów, kół, prostokątów i trójkątów, linii pionowych i poziomych, pełnych, przerywanych i kropkowanych, gdyby jednak praca z tym związana nie brała pod uwagę pracowników, wykresom tym grozi los martwych elaboratów na papierze. Organizator w administracji musi się liczyć z możliwościami jednostek i unikać wszystkiego, co może spowodować tarcia lub wpływać na zmniejszenie wydajności personelu.

Wzgląd, że problemu personalnego w administracji nie należy traktować w oderwaniu od innych czynników z nim ściśle związanych, sprawia, iż poszukując sposobów prowadzących do poprawy w przyszłości, zwracamy uwagę m. in. na to, czy organizacja strukturalna urzędu jest właściwa, względnie na czym polegają jej wady. Jest bowiem oczywiste, że nawet wcale dobry pod względem jakościowym personel nie może działać celowo jeżeli organizacja została pomyślana wadliwie. Instytucje znane z prawidłowej organizacji są zawsze atrakcyjnymi dla wartościowych kandydatów do służby, natomiast instytucje mające opinię zdezorganizowanych, szans tych z reguły nie mają. Trzeba nadto pamiętać, iż reorganizacja możliwa jest tylko przy czynnym współudziale pracownika, albowiem on w istocie ma wykonywać zamierzenia ustalone w planie, wydanym przez czynniki

nadrzędne. Jednym słowem tak organizacja, oparta na zdrowych zasadach, jak i starannie dobrany i wykwalifikowany personel, są najważniejszymi elementami, od których szczęśliwego rozwiązania w znacznej mierze zależy powodzenie wszystkich akcyj poruczonych do wykonania urzędom publicznym.

Z tego, co powiedziano powyżej, wynika, że organizacja i administracja spraw osobowych są z sobą ściśle związane. Są to niejako bliźnięta, związane na śmierć i życie, gdyż błędy i niepowodzenia na jednym odcinku odbijają się ujemnie na drugim w sposób niejako automatyczny. Tym tłumaczy się słuszny pogląd, wypowiadający się za integralnym traktowaniem obu problemów, niezależnie od okoliczności, iż każdy z nich z osobna również stanowi problem i posiada swe własne założenia i odrębną technikę.

W porównaniu z organizacją problem personalny jest bardziej złożony, a uzgodnienie zapatrywań w tej materii najtrudniejsze. Takie kwestie, jak prawidłowy podział czynności ze stanowiska przedmiotowego, czy gospodarka materiałami biurowymi, nie przedstawiają w praktyce większych trudności, natomiast problem osobowy ma cały szereg aspektów zasadniczych i ubocznych, których rozklasifikowanie nie należy do łatwych.

Miarą roli pracowników administracji publicznej w życiu państwa jest wszystko to, co stanowi treść jej zadań. Są one pierwszorzędnego znaczenia dla rozwoju państwa, życia i dobrobytu obywateli. Jest ich moc i nie można z nich zrezygnować.

Skoro cele, do których realizacji powołany został aparat administracyjny, mają tak doniosłe znaczenie, ocywistym staje się postulat wyposażenia administracji publicznej w możliwie najodpowiedniejszy personel t. j. taki, na jaki tylko państwo stać. Trzeba mianowicie znaleźć ulepszone sposoby i stworzyć warunki dopływu do administracji potencjonalnie najlepszego elementu ludzkiego doskonalenia się tych, którzy obrali prace w administracji jako swój zawód i pozbyć się — jako balastu — pracowników nieodpowiednich, którzy przez pomyłkę tam się znaleźli.

W prawidłowym rozwiązaniu problemu osobowego w administracji publicznej zainteresowane są trzy czynniki: społeczeństwo rząd i pracownicy. Społeczeństwo oczekuje od aparatu administracyjnego rzetelnej i sprawnej obsługi i wypowiada się za systemem, w którym wszyscy obywatele mają zapewnione życzliwe, uprzejme i rzeczowe traktowanie przez personel w urzędach oraz jednakowe szanse startu w ubieganiu się o stanowiska w służbie publicznej. Odstępstwo od tych elementarnych wymogów jest akcją wymierzoną w społeczeństwo i z tego względu jest przeciwne zasadom demokracji ludowej.

Rząd i jego przedstawiciele występują w roli pracodawcy i w tym charakterze czynią wszystko, co potęguje sprawność obsady osobowej w urzędach, a przez odpowiednie oddziaływanie na pracowników, wytwarzanie odpowiednich warunków i atmosfery pracy dbają o osiąganie możliwie najlepszych wyników pracy. Przed każdym rządem stoi do rozwiązania kwestia środków i metod celem wyposażenia jego aparatu pomocniczego i wykonawczego w to wszystko, co zapewnia posiadanie wykwalifikowanych, sumiennych i oddanych służbie państwowej pracowników. Od umiejętności pokierowania elementem ludzkim w administracji zależy wzajemne zaufanie „góry z dołem" i odwrotnie, entuzjazm i kooperacja w wykonywaniu zamierzeń rządowych.

Pracownicy administracyjni starają się o możliwie najlepsze uposażenie, udogodnienia socjalne, uznanie dla ich wysiłków i dorobku w pracy zawodowej, stabilizacji w służbie, odpowiednich warunków pracy, szans awansowych, obrony przed rugami kapryśnych przełożonych i możliwości doskonalenia się w zawodzie.

Prawidłowy system osobowy polega na uzgodnieniu wszystkich trzech stanowisk i stworzeniu z nich jednej zharmonizowanej całości.

Cechą charakterystyczną problemu osobowego jest i to, że z reguły zasadnicze reformy tylko częściowo dają natychmiastowe rezultaty. Reszta jest widoczna dopiero z czasem. Dlatego szczęśliwa reforma administracji spraw osobowych z razu może nawet wywoływać sprzeciwy i niezadowolenia, a jednocześnie być błogosławieństwem na przyszłość. Trzeba jednakże dodać, że również zwolennicy doraźnych efektów mają wdzięczne pole do popisu. Usunięcie chociażby elementarnych bolączek i prymitywizmu w zakresie doboru kandydatów do służby może w krótkim stosunkowo czasie poprawić obecny stan rzeczy. Zwłaszcza gruntowna reforma uposażeń mogłaby stać się punktem zwrotnym w całokształcie naszego aparatu administracyjnego, umożliwiającym bardziej planową gospodarkę personalną. Również likwidacja systemu rażących nierówności w obrębie tego samego rodzaju pracowników i wybujałości w niektórych działach zarządu państwowego mogłaby wpłynąć dodatnio na poprawę atmosfery wewnątrz urzędów. A wiemy, że również od morale pracowników zależą wyniki ich pracy.

Nic tak nie degustuje urzędnika, jak nierespektowanie demokratycznej zasady o równości szans przy równych kwalifikacjach obiektywnie stwierdzanych, jak podział na uprzywilejowanych i pracowników 2-ej klasy, jak tolerowanie nieróbstwa jednych i przymrużanie oka na ich niedociągnięcia i brak dyscypliny, a jednocześnie duża wrażliwość na niedomagania innych praco-

wników. Jak długo wady takie istniałyby, nie dźwignelibyśmy administracji publicznej na poziom, na jaki nas stać, a wszelkie reformy na innych odcinkach byłyby paraliżowane przez złą atmosferę w łonie samego aparatu administracyjnego.

Drogi do naprawy są różne. Jedne leżą w zakresie zwykłych możliwości kierowników resortów i innych szefów administracji, inne zaś prowadzą do zagadnienia ustroju państwowego i administracyjnego, organizacji i metod pracy w urzędach jak również do zmiany przepisów pragmatyki urzędniczej. Ten ostatni zabieg jest o tyle konieczny, że dotychczasowa ustawa o państwowej służbie cywilnej na ogół nie zdała egzaminu w przeszłości, a obecnie w zmienionych warunkach tym bardziej nie nadaje sie pod niektórymi względami do służenia za normę czyniącą zadość współczesnym potrzebom w kształtowaniu przyszego typu pracownika administracyjnego.

Za szybką zmianą norm ustawowych przemawia również wzgląd na konieczność powiązania procesu stabilizacji rozpoczętej na innych polach życia państwowego ze stabilizacją stosunków pracowniczych w urzędach.

Przy zmianie pragmatyki urzędniczej należałoby pokusić sie o zerwanie z dotychczasową zasadą minimalnego ograniczenia władz przy kwalifikowaniu do służby i przy awansach i o wprowadzenie takiego systemu, w którym obiektywność w ocenie pracowników mogłaby być zapewniona w maksymalnym stopniu, a polityczni szefowie w administracji mogli się uchronić przed presją nieodpowiedzialnych za politykę personalną czynników innych.

Reforma zawodu urzędniczego jest o tyle ułatwiona, że dysponujemy poważnymi doświadczeniami z przeszłości. Szłoby więc tylko o to, byśmy wyciągnęli wszystkie praktyczne wnioski z historii naszej administracji przedwojennej, a uniknęli jej błędnych dróg. Jeżeli reforma ma być gruntowna, potrzebne jest zrozumienie przyczyn, dla których warto zdobyć się na wysiłek z tym związany; potrzebna jest sprzyjająca dla niej atmosfera. Są to czynniki, których brak spraraliżował np. rezultaty kilkoletnich prac w początkach drugiego dziesięciolecia naszej przedwojennej państwowości, zakończonych konkretnymi wnioskami, domagającymi się radykalnych zmian w treści pragmatyki urzędniczej. Gruntownie opracowany elaborat schowano do archiwum, a jednocześnie rozpoczęto w swoisty sposób reorganizować administrację spraw osobowych przy pomocy oddelegowanych z wojska oficerów jako szefów „biur personalnych".

W 1933 r. przewodniczący Komisji Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, prof. dr. M.

Jaroszyński, rozważając aktualne wówczas kwestie z zakresu problemu urzędniczego, pisał co następuje:

„Ideowość i patriotyzm obecnych urzędników polskich nie powinny usypiać czujności naszej w kwestii urzędniczej. Są to bowiem wartości, że tak bowiem, oddziedziczone, musimy tedy zastąpić je nowymi, będącymi produktami celowej polityki urzędniczej.

Czy potrafimy przetworzyć kadry obecnych urzędników w kierunku najbardziej dla państwa pożądanym, jest rzeczą wątpliwą... Jednak nie to jest rzeczą najważniejszą. Najważniejsza jest kwestia jutra: aby ono było takie, jakie chcemy, należy działać już dzisiaj. Najważniejsza jest sprawa przyrostu nowych sił urzedniczych. On zadecyduje o tym, jakim będzie urzędnik w niedalekiej przyszłości. Do niego musimy przystosować ustawy urzędnicze, obliczone dotychczas tylko na jakie takie uporządkowanie stosunków wśród urzędników, którzy zapełnili kadry administracji po odzyskaniu niepodległości. Do niego przystosować musimy również politykę urzędniczą państwa".

Słowa te nie straciły nic na aktualności.

ANDRZEJ LONGCHAMPS

WPŁYW DEKRETU O ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ ZA ODSTĘPSTWO OD NARODOWOŚCI NA PRZEBIEG POSTĘPOWANIA REHABILITACYJNEGO.

Jak powszechnie wiadomo, powojenne ustawodawstwo polskie dysponowało początkowo dwoma kompleksami przepisów, normujących prawną sytuację obywateli polskich, którzy w okresie wojny sprzeniewierzyli się narodowi polskiemu.

Jednym z nich to dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 4.XI.1944 r. (Dz. Ust. poz. 54) „o środkach zabezpieczających w stosunku do zdrajców Narodu". Obejmował on swoją mocą obowiązującą teren t. zw. Generalnego Gubernatorstwa i województwa białostockiego, a dotyczył obywateli polskich, którzy **na tym terenie** w okresie okupacji niemieckiej bądź zadeklarowali swoją przynależność do narodowości niemieckiej lub swoje pochodzenie niemieckie, bądź faktycznie korzystali ze szczególnych praw i przywilejów z tytułu narodowości niemieckiej lub z tytułu pochodzenia niemieckiego. Osoby takie podlegały niezależnie od odpowiedzialności karnej, przytrzymaniu i umieszczeniu w miejscu odosobnienia z przymusem pracy, traciły wraz z członkami rodziny, żyjącymi wspólnie, prawa publiczne i obywatelskie prawa honorowe, jakoteż prawa rodzicielskie i opiekuńcze, a majątek ich podlegał konfiskacie na rzecz Skarbu Państwa.

Dopuszczał jednak ten dekret obronę jednostki w drodze sui generis postępowania rehabilitacyjnego przed specjalnym sądem karnym i z tej racji może on być słusznie uważany za jedno ze źródeł procesów rehabilitacyjnych.

Dekret z 1944 r. miał charakter normy trwale obowiązującej w tym sensie, że przewidziana w nim akcja represyjna względnie z niego wynikająca akcja rehabilitacyjna — nie były ograniczone żadnym prekluzyjnym terminem, któryby, powodował automatyczne skonsumowanie się tej normy prawnej. Efekt faktyczny stosowania dekretu z 1944 r. przedstawia się tak, że w momencie,

o który nam chodzi t. j. w połowie września 1946 r. wielka część spraw, wszczętych na zasadzie tego dekretu, została prawomocnie zakończoną, pewna jednak ilość znajdowała się dopiero w toku względnie nie doszła do prawomocnej decyzji.

Drugim kompleksem przepisów normujących omawiane zagadnienie była ustawa z 6 maja 1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów (Dz. Ust., poz. 96). Ustawa ta trzykrotnie nowelizowana, (Dz. Ust. z 1945 r., poz. 208 i poz. 307, oraz z 1946 r. poz. 73), wstąpiła w miejsce dekretu z 28 lutego 1945 r. (Dz. Ust., poz. 30), i posiadała wprawdzie moc obowiązującą na obszarze całego Państwa z wyjątkiem województwa białostockiego, ale dotyczyła tylko obywateli polskich, którzy na obszarach wcielonych przemocą do Rzeszy Niemieckiej oraz na terenie b. wolnego miasta Gdańska wpisani zostali do czterech grup niemieckiej listy narodowej lub do grupy t. zw. Leistunsgpole, względnie byli zaliczeni do jednej z grup uprzywilejowanych przez okupanta niemieckiego.

Uzupełnieniem tej ustawy były rozporządzenia wykonawcze, zamieszczone pod pozycjami 128, 129, 130, 192 i 213 Dziennika Ustaw z 1945 r. oraz pod pozycjami 124 i 147 tegoż Dziennika z 1946 r., określające tryb postępowania rehabilitacyjnego i terminy zgłaszania wniosków o rehabilitację. Zważywszy, że ostatecznym terminem, do którego wolno było składać wnioski rehabilitacyjne był dzień 31 lipca 1946 r., przyjąć należy, że w przeciwieństwie do dekretu z 1944 r. ustawa z 1945 r. traciła po dniu 31 lipca 1946 r. w odniesieniu do akcji rehabilitacyjnej, opartej na wnioskach osób interesowanych, swoją aktualność. Mogła ją od tej pory zachować już tylko w odniesieniu do spraw dawniej wszczętych, a do dnia 31 lipca 1946 r. prawomocnie nie zakończonych, następnie do spraw z doniesienia osób prywatnych, oskarżyciela publicznego lub z urzędu, oraz do spraw podpadających pod przepisy rozdziału III (opis i zajęcie majątku) i rozdziału V (postanowienia karne).

Jeżeli chodzi o określenie wzajemnego stosunku obu omówionych wyżej kompleksów pod kątem widzenia rozciągłości obszaru, na którym popełniono czyn, zagrożony represją, to kompleksy te wzajemnie się uzupełniają. Gdy bowiem dekret z 1944 r. miał na względzie fakty odstępstwa od narodowości zaszłe na terenie b. tzw. Generalnego Gubernatorstwa i województwa białostockiego, to ustawa z 1945 r. uwzględniała tylko fakty dokonane na obszarach wcielonych do t. zw. Nowej Rzeszy oraz na terenie b. Wolnego miasta Gdańska, czyli całą resztę obszaru Rzeczypospolitej Polskiej na zachodzie i północy b. „Generalnego Gubernatorstwa".

Podejście obu norm do faktu odstępstwa od narodowości było zupełnie specyficzne. Ściśle rzecz biorąc, żadna z nich nie kwalifikowała tego faktu jako przestępstwa i nie groziła zań karami zasadniczymi, przewidzianymi w powszechnych ustawach karnych*). Represje, wyrażające się umieszczeniem w miejscu odosobnienia, przymusem pracy, utratą praw i konfiskatą majątku, odpowiadają istotnie ściśle tytułowi dekretu z 1944 i ustawy z 1945 r., mają bowiem na celu zabezpieczenie się społeczeństwa przed szkodliwym potencjałem jednostek, które już raz to społeczeństwo zdradziły, przez wyłączenie takich jednostek poza jego nawias. Ustawa z 1945 r. swym sposobem podejścia do zagadnienia sprawia ponadto nieodparte wrażenie, że chodziło tu raczej o podanie ręki tym wszystkim, którzy wskutek słabej woli lub lęku ulegli namowom niemieckim, niż o wyzbycie się tego elementu. O brak liberalizmu ustawy z 1945 r. posądzać nie można. W każdym razie mury więzienia nie miały w świetle obu tych norm oglądać nikogo z tych, którzy w czasie okupacji, z wolą czy bez woli, załamali się.

Taki stan prawny istniał do dnia 11 września 1946 r., w którym to dniu wszedł w życie dekret z dnia 28 czerwca 1946 r. o odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości w czasie wojny 1939 — 1945 r. (Dz. U. R. P. Nr. 41, poz. 237).

Poza grupą jednostek, które nie zgłaszając formalnie swej przynależności do narodowości niemieckiej lub swego pochodzenia niemieckiego, faktycznie korzystały z przywilejów, zastrzeżonych Niemcom, dekret z 1946 r. zajął się tymi samymi faktami odstępstwa od narodowości, jakie przewidywał dekret z 1944 r. i ustawa z 1945 r. Tylko ujęcie definicji tych faktów było nieco zwięźlejsze. Otóż w myśl artykułu 1 dekretu z 28 czerwca 1946 r. podpada pod jego działanie każdy, kto będąc obywatelem polskim, w czasie pomiędzy 1 wrześniem 1939 r. a 9 maja 1945 r. zgłosił swą przynależność do narodowości niemieckiej lub przez okupanta uprzywilejowanej, względnie kto zgłosił swe pochodzenie niemieckie. Czyn taki kwalifikuje dekret z 28 czerwca, w przeciwieństwie do obu umówionych norm prawnych, jako przestępstwo kryminalne i karze go więzieniem do 10 lat, która to kara może być obostrzoną rygorami dodatkowymi, jakoto grzywną, utratą praw oraz konfiskatą mienia. Te rygory pokrywają się na ogół z rygorami dekretu z 1944 r.

---

*) Zgłoszenie przez obywatela polskiego w czasie wojny przynależności do narodowości niemieckiej podpada pod pojęcie zbrodni z art. 100 k. k., jako działanie na korzyść nieprzyjaciela w rozumieniu tego artykułu. Zob. w tej kwestii uchwałę Sądu Najwyższego z 2 czerwca 1945 r. przytoczoną w Nr 1 — 3 „Gazety Administracji“ z 1945 r. str. 97.

i ustawy z 1945 r. Różnica polega w tym, że dekret z 1946 r. nie przewiduje w tych dodatkowych rygorach umieszczenia w miejscu odosobnienia, ani poddania pracy przymusowej. Początkowo ograniczony w swej mocy obowiązującej tylko do faktów odstępstwa zaszłych na terenie województwa śląsko-dąbrowskiego, dekret z 1946 został niebawem rozciągnięty i na resztę terytorium R. P., a to rozporządzeniem Rady Min. (Dz. U. Nr. 53, poz. 300).

Zapoznawszy się z treścią dekretu z dnia 25 czerwca 1946 r. stwierdzić należy, że stanowi on zasadniczy punkt zwrotny w dotychczasowym prawnym usytuowaniu jednostek, które w okresie wojny dopuściły się odstępstwa od narodowości. Zmiany te sięgają tak głęboko, że zasługują na omówienie tymbardziej, że praktyka obecna czynników, powołanych do wykonania względnie stosowania dekretu z 1946 r., świadczy o niedokładnym zorientowaniu się tych czynników co do istoty tych zmian i ich następstw.

Pierwszą zasadniczą zmianą jest, że od dnia 11 września 1946 r wszystkie fakty formalnego odstępstwa od narodowości polskiej podlegają rozpoznaniu wyłącznie na podstawie przepisów dekretu z 1946 r., nie zaś dekretu z 1944 r. względnie ustawy z 1945 r.

Ale nie na tym ograniczeniu aktualności pro futuro kończy się zasięg oddziaływania dekretu z 28 czerwca 1946 r. na obie omówione normy z 1944 r. i 1945 r. Ogarnął on bowiem również sprawy wszczęte na tle obu tych norm i zajął się nimi niezależnie od tego nawet, czy sprawy te były prawomocnie, czy nieprawomocnie rozpoznane.

Aby sobie bliżej wyjaśnić ten niecodzienny objaw wstecznego działania ustawy musimy sięgnąć do przepisów zamieszczonych w artykułach 10 do 19 dekretu z 1946 r. Według bowiem art. 9 do wszystkich spraw, wszczętych przed dniem 11. września 1946 r. na podstawie dekretu z 1944 r. i ustawy z 1945 r., stosują się przepisy artykułów 10 do 19 dekretu z 1946 r.

Cóż się tedy z tych artykułów okazuje?

Przede wszystkim to, że spomiędzy postanowień specjalnych sądów karnych, wydanych w myśl dekretu z 1944 r. i, zgodnie z artykułem 2 pkt. 4 tego dekretu prawomocnych, oraz spomiędzy prawomocnych postanowień sądów grodzkich, wydanych na zasadzie ustawy z 1945 r., respektowane są przez dekret z 1946 r. tylko te, które wydane zostały na korzyść jednostki, wyrażając się bądź zwolnieniem jej z obozów odosobnienia, bądź całkowitą lub częściową jej rehabilitacją. Jednostkom takim nie grozi ściganie na zasadzie dekretu z 1946 r. W tym samym położeniu znalazły się osoby, którym zostały wydane na skutek deklaracji wierności

zaświadczenia o obywatelstwie polskim i narodowości polskiej. Ale też tylko tyle!

W s z y s t k i e i n n e decyzje prawomocne zostały przez dekret z 1946 r. wzruszone. W myśl art. 12 tego dekretu prawomocne zarządzenia i postanowienia orzekające umieszczenie w miejscu odosobienia, poddanie pracy przymusowej, utratę praw, grzywnę i przepadek mienia, zachowują swoją moc tylko w części orzekającej grzywnę i przepadek mienia, z a ś w p o z o s t a ł e j c z ę ś c i m o c t ę t r a c ą.

Dyspozycja ta jest zrozumiała, gdy się zważy, że dekret traktuje fakt odstępstwa od narodowości jako przestępstwo karalne więzieniem. Kontynuowanie więc internowania tych odstępców, gdy na podstawie dekretu grozi im kara pozbawienia wolności, — a dotychczasowe represje, jak już zanaczono, nie posiadały charakteru kary sądowej — byłoby bezcelowe. W stosunku do takich spraw dekret z 1946 r. nakazuje w art. 16 przesłanie dotychsowych akt sprawy prokuratorowi, właściwemu do ścigania przestępstw z dekretu o odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości, któremu to prokuratorowi dalszy art. 17 poleca w s z c z ę c i e n o w e j s p r a w y t y m r a z e m k a r n e j, i wniesienie oskarżenia na zasadzie dekretu z 1946 r. Jeżeli dany osobnik pozostaje w obozie internowanych, to jego pobyt tam zmienia swój charakter n a a r e s z t t y m c z a s o w y. Jeżeli natomiast zachodzą warunki zwalniające od odpowiedzialności karnej, prokurator winien zarządzić zwolnienie danej osoby z obozu.

Tyle w ogólnym streszczeniu należałoby zaznaczyć, o ile chodzi o wpływ dekretu z 1946 r. na sprawy wszczęte pod rządem dekretu z 1944 r. względnie ustawy z 1945 r. i z a k o ń c z o n e przed wejściem w życie dekretu z 1946 r. p r a w o m o c n i e.

Głębsze spustoszenie sprawił dekret z 1946 r. w szeregach spraw niezakończonych prawomocnie do dnia 11 września 1946 r. Według art. 13 dekretu omawianego postępowania we wszystkich tych sprawach u m a r z a s i ę. Znane są przypadki, gdzie ta dyspozycja art. 13 i na terenie palestry i przez prokuraturę karną i w sądownictwie rozumiana była i jest opacznie. W szczególności niejednokrotnie usiłowano na zasadzie tego przepisu skonstruować wniosek, że zapadłe ewentualnie przed dniem 11 września 1946 r. postanowienia sądów grodzkich w sprawach rehabilitacyjnych stały się wobec brzmienia art. 13 prawomocne. Wnioskowanie takie jest jednak zupełnie mylne. Umarza się tylko dalsze postępowanie w trybie dekretu z 1944 r. względnie ustawy z 1945 r., ale z a t o w s z c z y n a s i ę n o w e p o s t ę p o w a n i e w tych sprawach z dekretu z 1946 r. Wynika to ponad wszelką wątpliwość z przepisu art. 16, który nakazuje akta umorzonego postępowania przesłać prokuratorowi specjal-

nego sądu karnego oraz z art. 17, który znowu poleca temu prokuratorowi wdrożyć postępowanie celem opracowania i wniesienia aktu oskarżenia o przestępstwo z art. 1 dekretu z 1946 r., względnie wydać postanowienie o zaniechaniu ścigania przestępstwa, jeżeli zachodzą ku temu warunki.

Konstrukcja przepisów zawartych w art. 13, 16 i 17 jest nieco zawiła i temu przypisać należy nieporozumienia w praktyce. Zaszedł np. przypadek, w którym pod rządem ustawy z 1945 r. zapadło postanowienie sądu grodzkiego, rehabilitującego wnioskodawcę. Na postanowienie to wniósł prokurator zażalenie do specjalnego sądu karnego. Zanim ten sąd zażalenie rozpoznał, wszedł w życie dekret z 1946 r. Cóż czyni prokurator? Oto zamiast zastosować się do przepisu art. 16 i 17 i, ściągnąwszy akta sądu grodzkiego, wdrożyć sprawę z art. 1 dekretu z 20 czerwca 1946 r. względnie wydać postanowienie, że czyn nie podlega ściganiu, prokurator ogranicza się do cofnięcia swego poprzedniego zażalenia. Miało to miejsce w dwa miesiące po wejściu w życie dekretu z 20 czerwca 1946 r. Sąd grodzki, opierając się na tym cofnięciu, skwapliwie zaopatrzył swe postanowienie klauzulą prawomocności i strona interesowana uczuła się w prawie dochodzenia swych roszczeń majątkowych z tytułu prawomocnej rehabilitacji.

Trudno doprawdy o jaskrawszy dowód pomieszania pojęć prawnych i niezorientowania się w przepisach. Zarówno postępowanie prokuratora jak i sądu grodzkiego było nielegalne. Prokuratorowi po wejściu w życie dekretu z 1946 r. nie wolno było cofać zażalenia, gdyż całe dotychczasowe postępowanie, zakończone nieprowomocnym postanowieniem sądu grodzkiego, było w dniu 11 września 1946 r. umorzone. Umorzenie objęło i owo zażalenie prokuratorskie. Cofnięcie zatem zażalenia trafiło w próżnię. Tym samym sąd grodzki nie mógł opatrywać swego postanowienia klauzulą prawomocności, i w ogóle po dniu 11 września 1946 r. nie wolno było sądowi w samej sprawie przedsięwziąć żadnej czynności, mającej charakter kontynuacji postępowania rehabilitacyjnego. Dla strony nie mogły z faktu cofnięcia zażalenia urość żadne prawa. Obowiązkiem sądu grodzkiego było zgodnie z art. 16 dekretu z 1946 r. przesłać dotychczasowe akta sprawy prokuratorowi, względnie obowiązkiem prokuratora było zażądać przysłania tych akt, gdy widział, że one nie nadchodzą. Następnie obowiązkiem prokuratora było rozpatrzyć sprawę w świetle zasad dekretu z 1946 r. i bądź wydać postanowienie stwierdzające, że czyn nie podlega ściganiu, bądź skonstruować i wnieść do sądu karnego akt oskarżenia o przestępstwo z art. 1 dekretu. Innego wyjścia z sytuacji nie było.

Nie od rzeczy będzie na ostatku naszych rozważań poruszyć sprawę ustosunkowania się dekretu z 1946 r. do sprawy zwrotu majątku osób, które pod działanie tego dekretu podpadły. Powrót tych osób do majątku jest, ogólnie rzecz biorąc, w porównaniu do stanu prawnego pod rządem dekretu z 1944 r. i ustawy z 1945 r. bardzo utrudniony. Mowa być może o nim tylko w dwu wypadkach, mianowicie: 1) gdy zapadło postanowienie o zaniechaniu ścigania przestępstwa lub 2) gdy wyrok wydany na zasadzie dekretu z 1946 r. nie zawiera orzeczenia o przepadku majątku. Narówni z wyrokiem nie zawierającym orzeczenia o przepadku mienia traktowany musi być wyrok, orzekający częściowy przepadek, w odniesieniu do pozostałej części mienia. Innych możliwości np. incydentalnego postanowienia o zwolnieniu mienia spod zajęcia jeszcze w toku postępowania karnego, dekret z 1946 r. nie przewiduje.

Ale i w tych przypadkach dopuszczalności zwrotu majątku realność tego zwrotu jest niezmiernie ograniczona. Według bowiem § 3 art. 13 dekretu zwolnienie majątku spod zajęcia, dozoru i zarządu możliwe jest tylko wówczas gdy majątek ten znajduje się j e s z c z e w p o s i a d a n i u właściciela, albo gdy odstępstwo od narodowości nastąpiło w i n t e r e s i e P a ń s t w a P o l s k i e g o lub z nakazu względnie na rzecz polskiej organizacji wolnościowej, a szczególne względy państwowe lub społeczne nie stoją na przeszkodzie zwrotu majątku. Filtr tych warunków jest niezmiernie gęsty, w większości przypadków bowiem majątek nie będzie się już znajdował w posiadaniu właściciela, zwłaszcza gdy chodzi o sprawy wszczęte pod rządem obu poprzednich norm (1944 i 1945), w wyjątkowych zaś przypadkach właściciel będzie w stanie wykazać, że zgłaszając przynależność do narodu niemieckiego, działał w interesie Państwa Polskiego lub z nakazu względnie na rzecz polskiej organizacji wolnościowej. W tych ostatnich rzadkich przypadkach ratuje poniekąd sytuację przepis art.14, który przewiduje, że rozporządzenie Rady Ministrów może, o ile zwrot mienia ze względów społecznych lub innych państwowych jest niewskazany, odszkodować daną osobę innym majątkiem znajdującym się w posiadaniu Państwa.

Ze względu na powyższe ograniczenia zwolnienie majątku nie następuje automatycznie z chwilą wydania wyroku w sprawie głównej lub postanowienia o zaniechaniu ścigania, ale w drodze specjalnego postanowienia poprzedzonego postępowaniem wyjaśniającym z udziałem stron.

A teraz dwie małe dygresje na marginesie omówionych norm prawnych.

W myśl art. 7 dekretu z 1944 r. karalną jest wszelka pomoc okazana osobom wymienionym w art. 1, tj. obywatelom polskim, którzy na obszarze byłego generalnego gubernatorstwa i województwa białostockiego dopuścili się odstępstwa od narodowości. Dekret z 1944 r. obowiązywał tylko na terenie b. generalnego gubernatorstwa i województwa białostockiego; mogła być wprawdzie moc jego rozciągnięta także i na inne części państwa, ale rozciągnięcie takie nie nastąpiło. W rezultacie ktoś, kto poza terenem generalnego gubernatorstwa i województwa białostockiego udzielił zakazanej pomocy, nie podpadał pod sankcję dekretu z 1944 r. Nie podpadał on również pod sankcję karną z ustawy 1945 r. gdyż te sankcje karne dotyczyły wyłącznie udzielenia pomocy osobom, określonym w art. 1 tej ustawy tj. osobom które na obszarze tzw. „Neu-Reichu" zostały wpisane do jednej z Volklist. Jakiż więc przepis karny miałby być tu stosowany? Na to brak odpowiedzi, zważywszy że ani dekret z 1944 r. ani ustawa 1945 r. nie traktowały faktu odstępstwa od narodowości jako przestępstwa karalnego.

Druga z kolei dygresja ma na względzie paragrafy 1 i 2 artykułu 11 dekretu z 1946 r. które, zdaje się, zawierają błąd zwany histeronproteron, w tym przypadku o tyle niebezpieczny, że na terenie sądów karnych mogą wywołać kłopotliwe nieporozumienie, zważywszy że dekret z 1946 r.. nadaje wspomnianym w tych paragrafach zaświadczeniom istotną moc dowodową, jako dokumentowi uzasadniającemu zaniechanie ściągania przestępstwa.

Oba wspomniane paragrafy art. 11 dotyczą zaświadczeń, wydanych na zasadzie ustawy z 1945 r. osobom, które złożyły deklarację wierności. Zważywszy, że w paragrafie 2 jest wyraźnie i tylko mowa o zaświadczeniach przewidzianych w ustępie trzecim artykułu 2 ustawy z 1945 r. przyjąć należy, iż paragraf 1 dekretu z 1946 r. ma na względzie zaświadczenia, wydane na zasadzie ustępu drugiego artykułu 2 i na zasadzie ustępu pierwszego artykułu 5 ustawy z 1945 r., innych bowiem zaświadczeń ustawa z 1945 r. nie przewiduje. Jakież to są zaświadczenia? Otóż zaświadczenia z ustępu drugiego artykułu 2 oraz z artykułu 5-go stwierdzają wyłącznie, że dany osobnik złożył deklarację wierności i nic poza tym! W szczególności nie zawierają stwierdzenia ani obywatelstwa polskiego, ani polskiej narodowości. A natomiast zaświadczenie przewidziane w ustępie trzecim artykułu 2 ustawy z 1945 r. stwierdza i obywatelstwo i narodowość polską.

Tymczasem w paragrafie 2 artykułu, 1 dekretu z 1946 r. mówi się o tym ostatnim zaświadczeniu (z ustępu trzeciego art. 2 ustawy z 1945 r.) jako o zaświadczeniach stwierdzających jedynie złożenie deklaracji wierności, co nie jest zgodne z prawdą,

a w paragrafie 1 tegoż artykułu mówi się o zaświadczeniach z ustępu drugiego art. 2 i ustępu pierwszego art. 5 jako o zaświadczeniach, stwierdzających i obywatelstwo i narodowość polską. co znowu nie jest prawdą. Błąd możnaby usunąć, gdyby w paragrafie 1 artykułu 11 dekretu z 1946 r. powołano się na przepis ustępu trzeciego art.2 ustawy z 1945 r., a w paragrafie 2 na ustęp drugi art. 2 względnie i na ustęp pierwszy art. 5 tej ustawy, innymi słowy gdyby poprostu paragrafy te przestawiono W brzmieniu obecnym nie wiadomo kto i w jakim trybie ma wydawać zaświadczenia o obywatelstwie i narodowości polskiej osobom określonym w ust. drugim art. 2 i ust. pierwszym art. 5 ustawy z 1945 r.

STEFAN STOSYK

REORGANIZACJA INSPEKCJI MINISTERIALNEJ W MINISTERSTWIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ministerstwo Administracji Publicznej zaczęło się organizować w lipcu 1944 r. Z początku Ministerstwo to nie posiadało specjalnego aparatu inspekcyjnego. Już jednak w listopadzie 1944 r. aparat taki powstał w postaci Biura Inspekcji, równorzędnego departamentom, a podległego bezpośrednio Ministrowi. Jako założenia konstrukcyjne tego Biura przyjęto w zasadzie strukturę organizacyjną Biura Inspekcji byłego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, która opierała się na odpowiednich normach organizacyjnych z r. 1935, w szczególności na okólniku M. S. Wewn. Nr. 11 z 18.II.1935 r. o organizacji inspekcji ministerialnej, na okólniku Nr. 24 z 24.IV.1935 r. w tym samym przedmiocie, wraz z załączoną do niego instrukcją dla Biura Inspekcji, oraz na piśmie okólnym z 7.VIII. 1935 r. o współdziałaniu organów inspekcji bezpośredniej i pośredniej w Ministerstwie (Dz. Urz. M. S. Wewn. z r. 1935, Nr. 6 poz. 33, Nr. 14 poz. 73 i Nr. 26 poz. 152).

Określona przytoczonymi normami koncepcja organizacyjna przewidywała skoncentrowanie w jednym Biurze Inspekcji całokształtu kontroli (nadzoru bezpośredniego) Ministerstwa nad podległymi Ministrowi i nadzorowanymi przezeń władzami, urzędami i organami administracji rządowej i samorządowej, w pełnym zakresie działania Ministerstwa. W myśl tego założenia wszystkie organa inspekcyjne M. S. Wewn. były skoncentrowane w Biurze Inspekcji, natomiast poszczególne departamenty nie posiadały własnych organów inspekcyjnych.

Ministerstwo Administracji Publicznej nie poszło całkowicie po linii tej pełnej, jednolitej i konsekwentnej koncepcji organizacyjnej. Równolegle bowiem do Biura Inspekcji utworzono w poszczególnych departamentach szereg stanowisk inspektorskich, a w Departamencie Samorządu nawet osobny Wydział Inspekcji, przy czym organów tych nie powiązano funkcyjnie z Biurem Inspekcji, jako z głównym ośrodkiem działalności inspekcyjnej Ministerstwa.

Ta faktyczna dekoncentracja organów inspekcyjnych i wielotorowość działalności inspekcji ministerialnej nie mogła nie odbić się ujemnie na

planowości, zasięgu, dynamice i skuteczności jej działania. Naturalnym następstwem tej dekoncentracji musiała być także kadłubowość Biura Inspekcji, przejawiająca się w ograniczeniu zakresu działania Biura Inspekcji i w szczupłości jego personelu. Zakres działania Biura Inspekcji został siłą faktów sprowadzony do spraw ogólno-organizacyjnych i specjalnie zleconych przez Ministra, utrzymując się przy tym w ramach administracji rządowej, z wyłączeniem samorządu.

Biuro Inspekcji ze swej strony, uważając hamulce, nałożone na jego organizację i działalność, za nienaturalne i niesłuszne, dążyło do odpowiedniej reorganizacji. W szczególności uważało ono, że w celu usprawnienia dotychczasowego stanu rzeczy na omawianym odcinku należałoby zastosować nie, jak dotychczas, tylko formalnie i połowicznie,, lecz całkowicie i konsekwentnie zasady strukturalne inspekcji ministerialnej, przewidziane normami z r. 1935, oczywiście z niezbędnymi modyfikacjami podyktowanymi nabytym doświadczeniem oraz powojennymi warunkami organizacyjnymi i funkcjonalnymi pracy administracyjnej.

Za takim właśnie kierunkiem reorganizacji przemawiał szereg motywów, z których najważniejsze pokrótce tu przytoczę.

1. Dotychczasowe nasilenie ruchu inspekcji ministerialnej w terenie było niewystarczające, ze szkodą dla żywotnych potrzeb podległych Ministrowi urzędów. Pochodziło to głównie stąd, że przy dekoncentracji inspekcji ministerialnej ani organa inspekcji departamentowej, ani Biuro Inspekcji nie mogło się odpowiednio rozwinąć, nie mogło nasycić istniejących w tej dziedzinie potrzeb. W rezultacie urzędy administracji lokalnej są bądź to zupełnie pozbawione bezpośredniej kontroli a więc i bezpośredniego oddziaływania instrukcyjno-usprawniowego ze strony Ministerstwa, bądź też są kontrolowane i instruowane bezpośrednio w zbyt rzadkich odstępach czasu, fragmentarycznie i najczęściej doraźnie. Rzecz jasna, że nie daje to administracji lokalnej możności systematycznego podciągania się przy pomocy organów inspekcji ministerialnej na wyższy poziom organizacyjny i funkcjonalny. A taki stan rzeczy wypływa nie tylko z niedostatecznej liczby organów inspekcyjnych, ale i z ich ulokowania w poszczególnych departamentach, gdzie nawał bieżącej pracy biurowej siłą rzeczy odsuwa działalność wyjazdowo-inspekcyjną na plan dalszy względnie uboczny. Przy połączeniu wszystkich organów inspekcyjnych, reprezentujących szereg różnych specjalności fachowych, w jednym ośrodku dyspozycyjnym, hamulec ten przestaje działać, a zwiększa się możliwość pełnego wykorzystania organów inspekcyjnych dla ich właściwych zadań.

2. Organa inspekcyjne, działające z ramienia poszczególnych departamentów, ograniczają się do badania w terenie tylko tych zagadnień, które wchodzą w zakres działania danego departamentu, a w urzędach administracji ogólnej koncentrują się z reguły w jednej komórce organizacyjnej t. j. w jednym wydziale urzędu wojewódzkiego, względnie

w jednym referacie starostwa. W ten sposób poszczególne departamenty uzyskują we własnym zakresie pogląd na organizację i działalność swoich odpowiedników w terenie, czyli pogląd na jeden tylko, stosunkowo wąski odcinek pracy władz administracji ogólnej. A wszakże skala tej pracy jest nierównie rozleglejsza, zakres zaś informacyj, jakie w tym względzie powinno posiadać Ministerstwo, nierównie szerszy. Przy systemie dekoncentracji inspekcji Ministerstwo jako całość jest pozbawione pełnego i jasnego poglądu na całokształt organizacji i działalności urzędów podległych, a także nie posiada dokładnej orientacji w zakresie istotnych potrzeb tych urzędów, co — zwłaszcza w razie słabej częstotliwości wyjazdów inspekcyjnych — grozi aparatowi ministerialnemu zanikiem wyczucia żywego nurtu życia administracji terenowej i zasklepieniem się w pracy teoretyczno-koncepcyjnej, jako w celu samym w sobie. Wystarczy zaś wspomnieć, że wojewoda (starosta), jako szef administracji ogólnej, jest organem wielu resortów zespolonych, z których jeden, resort administracji publicznej, jest reprezentowany w urzędzie wojewódzkim (starostwie) przez kilka wydziałów (referatów), gdy wszystkich wydziałów (referatów) jest kilkanaście. Całkowity więc pogląd na działalność wojewody (starosty) względnie podległych mu urzędów można sobie wyrobić tylko przez zbadanie wszystkich działów pracy wojewody (starosty), a jeśli idzie o sam dział administracji publicznej, przez zbadanie wszystkich wydziałów (referatów) z tego działu. To ostatnie zaś jest możliwe do osiągnięcia tylko przez scentralizowanie organów inspekcyjnych w jednym aparacie, pozostającym pod jednolitym kierownictwem i zaspakajającym potrzeby całego resortu.

3. Wydaje się bezspornym, że tylko tak zorganizowane Biuro Inspekcji ma wszystkie szanse nawiązania i faktycznego utrzymywania stałej współpracy z organami inspekcji innych resortów, zespolonych we władzach administracji ogólnej. Niewątpliwie współpraca taka daje możność skoordynowania działalności inspekcyjnej wszystkich resortów zespolonych, przy równoczesnej wzajemnej wymianie spostrzeżeń, osiągnięć i inicjatywy pomiędzy organami inspekcyjnymi poszczególnych resortów. A trzeba dodać, że w obecnym okresie odbudowy kraju, przebudowy Państwa i planowej gospodarki, koordynacja taka jest ważniejsza, niż kiedykolwiek przedtem.

4. Działalność rozproszonych po departamentach organów inspekcyjnych nie może być odpowiednio zharmonizowana w czasie, co powoduje odwiedzanie tych samych urzędów w tym samym okresie czasu przez różnych inspektorów tego samego Ministerstwa. W ten sposób odrywa się kierowników i personel urzędów podległych od pracy bieżącej i sprawia im szereg kłopotów ubocznych, związanych z pobytem organów inspekcyjnych Ministerstwa, np. w zakresie zakwaterowania, komunikacji itp. Należy zaś dodać, że często działają w tym samym terenie równocześnie organa inspekcyjne różnych resortów zespolonych. To też

niewątpliwie istnieje potrzeba harmonizacji planu wyjazdów inspekcyjnych co do miejsca i czasu. Wprowadzenie odpowiedniej planowości w tym zakresie, przynajmniej w ramach jednego resortu, jest możliwe tylko przy połączeniu organów inspekcyjnych całego resortu w jednym ośrodku dyspozycyjnym.

5. Działalność rozproszonych organów inspekcji ministerialnej nie może być także należycie skoordynowana pod względem zakresu względnie programu przedmiotowego, metod i techniki pracy inspekcyjnej, oraz pod względem pełnego wykorzystania inspektorów, jako też sposobu zużytkowania wyników inspekcyj. Odbija się to ujemnie przede wszystkim na celowości, szybkości i skuteczności działania inspekcji ministerialnej, a w ślad za tym i na autorytecie, jaki inspekcja ta powinna posiadać w terenie. Różnice lub przypadkowości w tym względzie powinny ustąpić miejsca pełnej jednolitości, a taką jednolitość można osiągnąć jedynie przez połączenie wszystkich organów inspekcyjnych Ministerstwa pod jednolitym kierownictwem, gwarantującym jedność rozkazodawstwa

6. Uzależnienie aparatu inspekcyjnego bezpośrednio od Ministra zapewnia działalności tego aparatu większą autorytatywność, a w rezultacie i większą skuteczność pracy, niż może ją organom inspekcyjnym zapewnić organiczne związanie z poszczególnymi departamentami i uzależnienie jedynie od dyrektorów departamentów.

7. Do konkluzji, że organa inspekcyjne Miinsterstwa powinny byćześrodkowane w Biurze Inspekcji, doprowadza również potrzeba zabezpieczenia organom inspekcyjnym całkowitej niezależności poglądów i wniosków. Wszelka inspekcja ma na celu nie tylko usprawnienie urzędów podległych, ale także usprawnienie urzędu własnego. Organa inspekcyjne mają nie tylko możność i obowiązek sprawdzenia w terenie, jak funkcjonują urzędy podległe, ale mają także możność i obowiązek zbadania na miejscu, w jaki sposób działalność własnego urzędu wpływa na prace urzędów podległych, oraz wydobycia na jaw wszystkich wniosków i dezyderatów, jakie wysuwają urzędy podległe pod adresem władz przełożonych. W ten sposób organa inspekcyjne mogą i powinny oddziaływać na usprawnienie własnego urzędu, a w razie potrzeby także na korygowanie jego działalności. Jeżeli zaś organa inspekcyjne mają być w tym względzie całkowicie nieskrępowane w inicjatywie, w czynieniu obserwacyj w terenie, oraz w wysnuwaniu i stawianiu wniosków, natenczas powinny one być wydzielone z poszczególnych komórek organizacyjnych, wykonywujących określoną część funkcyj administracyjnych, i całkowicie od kierowników tych komórek uniezależnione. W Ministerstwie zatem organa inspekcyjne powinny być skoncentrowane w specjalnym aparacie inspekcyjnym, którymby nie spełniał żadnej funkcji administracyjnej, lecz tylko kontrolował i na podstawie spostrzeżeń z terenu inicjował usprawnienie całego aparatu resortowego, pozostając w wyłącznej dyspozycji Ministra

jemu bezpośrednio podlegając i tylko przed nim ponosząc odpowiedzialność.

8. Tak właśnie w ostatnich latach przed wojną było w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Istniało tam mianowicie w latach 1935 — 1939 Biuro Inspekcji, skupiające wszystkich inspektorów ministerialnych i obsługujące całe Ministerstwo. Była to zaś w tym Ministerstwie już 10-ta faza organizacji inspekcji ministerialnej [1]). Na przestrzeni czasu od roku 1918 do roku 1939, jeśli idzie o organizację inspekcji ministerialnej, Ministerstwo 'spraw Wewnętrznych stosowało różne formy organizacyjne, głównie jednak ścierały się w tym resorcie i naprzemian po sobie następowały dwie zasadnicze koncepcje — koncentracyjna i dekoncentracyjna. Koncepcja pierwsza, polegająca na połączeniu wszystkich organów inspekcyjnych w jednej komórce organizacyjnej, trwała w praktyce łącznie, w kilku nawrotach, przez lat 12. Druga, polegająca na podziale organów inspekcyjnych pomiędzy poszczególne departamenty, trwała łącznie przez 8 i pół lat. Już z porównania tych dwóch okresów wynika większa przydatność koncepcji pierwszej, koncentracyjnej.

Uprzedzając niejako ewentualne zarzuty, jakie mogłyby być podnoszone przeciwko koncepcji koncentracyjnej, sądzę, że chyba najpoważniejszym z nich byłaby obawa, by organa inspekcyjne, po uwolnieniu się od więzi organizacyjnej z departamentami a przejściu do Biura Inspekcji, nie oderwały się zbytnio od odpowiednich gałęzi pracy administracyjnej. Uważam jednak, że temu niebezpieczeństwu można zaradzić przez ustalenie i dopilnowanie przestrzegania w praktyce obowiązku utrzymania przez inspektorów ciągłego bezpośredniego i ścisłego kontaktu w bieżącą pracą odpowiednich departamentów. Projekt instrukcji dla inspektorów, opracowany w Biurze Inspekcji M. A. P., nakłada właśnie taki obowiązek na wszystkich inspektorów. Przy obustronnej dobrej woli, tak ze strony departamentów, jak Biura Inspekcji, a przede wszystkim przy pewnym wysiłku ze strony poszczególnych inspektorów i nadzorze kierownictwa, można zachować i utrzymać bieżąco pełnowartościowość fachową inspektorów Biura Inspekcji.

Z przedstawionych wyżej motywów wynika, moim zdaniem, dostatecznie jasno, że koncepcję koncentracyjną organizacji inspekcji ministerialnej należy uważać za bardziej celową od stosowanej w dotychczasowej fazie przejściowej — połowiczności. Przemawia za tą koncepcją dokładna kalkulacja wszystkich plusów i minusów, oraz przemawiają realne potrzeby obecnego okresu rozwoju administracji publicznej.

Takie też stanowisko zajęły ostatnio czynniki decydujące.

*) O rozwoju organizacji inspekcji ministerialnej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznychh traktowały specjalnie następujące artykuły, ogłoszone w Gazecie Administracji z r. 1933 i 1935 — Stefan Stosyk: „Rozwój organizacji inspekcji ministerialnej w Min. Spr. Wwn." (Gazeta Administracji, r. 1933, Nr. 21 i 22). — Stefan Stosyk: „Nowy okres rozwojowy w organizacji inspekcji ministerialnej w Min. Spr. Wewn." (Gazeta Administracji, r. 1935, Nr. 14).

Oto zarządzeniem wewnętrznym Nr. 2 z dnia 8 marca 1947 r. Minister Administracji Publicznej poruczył Biuru Inspekcji M. A. P. pełnię stałego nadzoru nad działalnością podległej mu względnie nadzorowanej przezeń administracji rządowej i samorządowej, związanego z kontrolą i instruowaniem na miejscu odnośnych władz, urzędów i organów. Poszczególne Departamenty (Biura) będą odtąd mogły przeprowadzać inspekcje bezpośrednie przez swoich urzędników tylko w porozumieniu z Biurem Inspekcji, odgrywając w zakresie działalności inspekcyjnej jedynie rolę posiłkową na wypadek potrzeby. Równocześnie został zniesiony Wydział Inspekcji w Departamencie Samorządu, a zakres jego działania przekazany Biuru Inspekcji. Dalsze zarządzenia, wykonawcze, zostaną wydane w najbliższym czasie.

W ten sposób z dniem 8 marca 1947 r. organizacja inspekcji ministerialnej w M. A. P. weszła w nowy okres rozwojowy. Faza przejściowa, organizacji połowicznej, trwała przeszło 2 lata.

BRONISŁAW OSTROWSKI

ODNIEMCZANIE NAZW MIEJSCOWOŚCI NA ZIEMIACH ODZYSKANYCH.

Przystępując do omówienia sprawy tak ważnej, pilnej, a zarazem i trudnej, jaką jest zmiana nazw miejscowości na obszarach odzyskanych, dokonywująca się obecnie na karcie nowego tomu naszych dziejów, cofnijmy się myślą wstecz ku tym dziejom, by całość przemiany ogarnąć i lepiej odczuć jej znaczenie. Przypomnijmy sobie, że właśnie tam, na tych ziemiach lechickich, dziś przywróconych Macierzy, na Śląsku, Ziemi Lubuskiej i Pomorzu Zachodnim, nawarstwiające się na przestrzeni wieków nazwy słowiańskie ulegały systematycznej, planowej i wciąż pogłębiającej się akcji germanizacyjnej. Objęła ona mackami swymi również b. Prusy Wschodnie (wspominane w dawnych diariuszach sejmowych jako Przymorze Mazowieckie), poza tym tak zwane Pogranicze, część Brandenburgii (poza Ziemią Lubuską) i nawet Meklemburgię. Ten chwyt germanizacyjny zagarniał coraz to więcej terenu i trwał nie rozluźniony przy wszelkich reżimach i formach rządu.

Rzecz na pozór dziwna, a zanotowania godna, że w historycznie bliższych nam i bardziej dla nas dostrzegalnych czasach wzmożenie akcji niemczenia nazw miejscowych obciąża nie tyle rządy prusko-królewskie, nie tyle rządy Zjednoczonego Imperium Niemieckiego wraz z reżimem żelaznego Kanclerza Otto v. Bismarka — księcia Lauenburga i polakożerczej hakaty, co rządy „demokratycznych“ Stresse-manowskich Niemiec. Scenariusz historii sprawił, że w kilkanaście lat potem ten kurs stracił ostrość oblicza i jakby się skurczył w swoich wymiarach wobec nowych wydarzeń.

Stało się to wtedy, gdy akcja niemczenia, prowadzona dotąd pod znakiem krzyża i w przymierzu z Bogiem (Gott mit uns), jak wszelkie, nawet najbardziej brutalne, poczynania germańskiej kultury, znalazła nowe natchnienie w nowym (przeinaczonym z krzyża) symbolu.

Wtedy to właśnie w okresie dyktatu złowieszczej swastyki „furror teutonicus“ z powszechnym poklaskiem narodu odrzucił otwarcie, jako zbędny balast, głoszoną ongiś „niemiecką bojaźń Bożą“ i nadał metodom niemczenia swoiste cechy i tempo.

Wtedy to właśnie, ocalałe jeszcze z poprzednich pogromów niedobitki słowiańskich nazw, już uprzednio okaleczone i ukryte w standaryzowanych formach niemieckich przeróbek, uległy ponownej kontroli i masowemu tępieniu.

Powrót nasz na tereny naszych ziem zachodnich, o których, zdawało się, pokolenia zapomniały, a co do których prawa historyczne i etniczne Polski są niezaprzeczalne, nałożył na nas niecierpiący zwłoki obowiązek generalnego odniemczenia nazewnictwa.

Dogłębne i szybkie odwrócenie utrwalonego tam stanu jest rzeczą ze wszech miar bardzo ważną, ale i bardzo trudną.

To sprawa rzetelnej pracy nazewniczej o rozmiarach niespotykanych dotąd w historii, to sprawa kilkudziesięciu tysięcy nazw, chodzi tu bowiem o obszary stanowiące w sumie — według obliczeń Biura Studiów Osadniczo-Przesiedleńczych — 102.474 km^2.(1).

Mówiąc wyraźniej, jest to sprawa obdzielenia nazwami wszystkich miast, gmin, gromad, najmniejszych nawet osiedli, przysiółków, leśniczówek, młynów itd. Nie koniec na tym — wchodzą tu w grę również i wszystkie rzeki, rzeczki, jeziora, góry, wzniesienia, szczyty, przełęcze itd.

Spełnienia takiej to właśnie pracy wciąż oczekiwał i domagał się daleko posunięty na Ziemiach Odzyskanych rozwój osadnictwa. Toteż niecierpliwy osadnik niedługo cierpiał wokół siebie nazwy obce mu formą i z ducha swego wrogie, poradził sobie sam jak umiał.

Potrzeba nazw polskich była przeogromna i podaż ich dość znaczna, toteż z inicjatywy różnych chrzestnych rodziców zaczęły one przenikać samoczynnie w teren drogą kontrabandy, bądź tymczasowych rozstrzygnięć poszczególnych resortów państwowych, czasami trafnych, częściej jednak w formie, która ignorowała elementarne zasady słowotwórstwa polskiego i historyczną przeszość terenu.

W rezultacie zaśmiecał się teren dziwolągami w rodzaju: Mąkowory (Mehlsack), Gryfogóry (Greifenberg), Pietraszek (Petershafen), Gryficin (Greifenhagen), Warzywód (Neufahrwasser) itp.

Ten wciąż wzrastający śmietniczek nazewniczy, urągający naszej kulturze językowej, przeraził toponomastów polskich i takie naukowe organizacje jak Instytuty: Bałtycki, Śląski i Zachodni. Organizując rzetelną pracę nazewniczą, pośpieszyły one w potrzebie z pomocą, a za nimi podążył także z chęcią uczestniczenia w tej pracy i Instytut Mazurski (bliżej nam jeszcze nieznany).

Niezależnie od tego zjawiły się z doraźną pomocą wykazy tymczasowych nazw, słowniki nazw i skorowidze, niektóre opracowane z wielkim poczuciem praw językowych, ale, niestety, często różniące

(1) Według zaś prowizorycznych danych Głównego Urzędu Statystycznego 101.347 km^2, a według obliczeń prof. St. Leszczyckiego 102.853 km^2.

się między sobą, co do brzmienia nazw, nadawanych jednym i tym samym miejscowościom. I tak, na przykład: na podstawie dwóch najbardziej autorytatywnych skorowidzów, jak kto woli, można byłoby nazywać Faulbrück — Omyślem lub Zgniłym Mostem, Qeuissen — Gwizdanowem lub Gwizdoniem, Mangschütz — Męczycami lub Mąkoszycami, Kl. Kreidel — Skrzydlinem lub Małą Krydliną, Triebelwitz — Trzeblowicami lub Przybyłowicami itd.

Na powiększenie nieladu wpłynęły również rozmaite ad hoc powoływane komisje bez udziału fachowców; jak na przykład komisja zwołana przez Dyrekcję Kolei Państwowych w Poznaniu, która się składała z przedstawicieli: kolei, poczty i województwa, — bez udziału jednak lingwisty i historyka. Zapadały na takich komisjach (przygodnie dobranych, niewątpliwie o najlepszej woli urzędników) uchwały w sprawach nazewniczych natychmiast wprowadzane w życie.

W szczególności stwierdzić można, że najruchliwszą inicjatywę wykazały Dyrekcje Kolei Państwowych. W konsekwencji prowadziła ona nieraz do nadawania dla jednych i tych samych stacyj nazw o różnym brzmieniu. Ten ciekawy szczegół uwidocznił się przy porównaniu tekstu dwóch wydawnictw kolejowych: Urzędowego Rozkładu Jazdy i Wykazu Odległości Taryfowych. W dodatku ta obustronność nazw kolejowych często różniła się od nazw tymczasowo przyjętych przez lokalne władze administracji ogólnej, uwidocznionych w odnośnych wykazach.

W wyniku tych wszystkich operacyj, mających na celu i w swym założeniu istotną potrzebę szybkiego, doraźnego odniemczenia nazw stacyj kolejowych, stacje te często nosiły nazwy odmienne od nazw miejscowości, w których się znajdowały. Przykładem tego może być stacja w Kamiennej Górze (mylnie nazywanej w wykazach lokalnej administracji ogólnej Kamieniogórą), która w przeróbce kolejowej otrzymała nazwę Ziemsk.

Taki stan rzeczy w praktyce sprawiał niekiedy dla podróżnych niemiłe niespodzianki, które niepotrzebnie zwiększały przykrości podróży koleją.

Przedstawiając stan faktyczny ogólnych niedociągnięć w nieskoordynowanym procesie nadawania nazw polskich na obszarach Ziem Odzyskanych, stwierdzić należy, że kolej, znalazłszy się w sytuacji przymusowej, była zmuszona własnymi siłami i jak najśpieszniej przeprowadzić odniemczenie nazw stacyj kolejowych, który to program w znacznej części wykonała.

Nieskoordynowanemu dawaniu nowych nazw położyło wreszcie kres Ministerstwo Administracji Publicznej.

Powołało ono do życia na początku 1946 r. Komisję Ustalania Nazw Miejscowości. Istniała ona jeszcze przed wojną jako organ doradczy przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych na podstawie rozporządzenia

Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o ustalaniu nazw miejscowości i o numeracji nieruchomości (Dz. Ust., poz. 850).

Zadaniem Komisji w jej składzie sprzed września 1939 r. było kolejne, według województw, zlustrowanie wszystkich nazw miejscowości na terenie Państwa i zaprojektowanie zmiany nazw wszędzie tam gdzie zachodziła — zdaniem Komisji — uzasadniona ku temu potrzeba.

Wypadki wojenne sprawiły, że w spuściźnie po Komisji nie pozostały żadne utrwalone na piśmie materialne ślady jej prac. Wiemy jedynie ze słów prof. dra Kazimierza Nitscha, członka owej Komisji, że owocem jej czteroletniej działalności było przygotowanie spisu wszystkich zaprojektowanych zmian nazw miejscowości na obszarze województwa wileńskiego.

Innego rodzaju, bardziej doniosłe i znacznie trudniejsze zadania stanęły obecnie przed Komisją w pierwszym, najważniejszym etapie jej prac, poświęconym ziemiom przywróconym Macierzy.

Trzeba tam polskie nazwy (miejscowości i fizjograficznych obiektów) albo wydobywać i odtwarzać z przeszłości, albo nadawać nowe. Odtwarzać — według obecnych wymogów języka (lub też z zachowaniem, gdzie trzeba, ich archaicznej postaci) z historycznych dokumentów i zapisów, bądź z żywej tradycji, z form używanych jeszcze przez autochtonów w brzmieniu czystopolskim lub skażonym, bądź wreszcie, idąc po tropach przeróbek niemieckich, odtworzyć właściwą formę. Ponadto nadawać polskie nazwy — później powstałym osiedlom, które nazw polskich nigdy nie miały.

Dla dokonania pracy w tej skali należało powołać fachowców spośród uczonych polskich, najbardziej kompetentnych w odnośnych dziedzinach wiedzy.

W tej sferze poczynania Ministerstwa Administracji Publicznej spotkały się z głębokim zrozumieniem i gotowością wzięcia udziału w pracach Komisji.

Zostali dla niej pozyskani uczeni tej miary, co: prof. dr. Kazimierz Nitsch (Prezes Polskiej Akademii Umiejętności, równie doświadczony jak znakomity językoznawca), prof. dr Witold Taszycki (wybitny i autorytatywny toponomasta), prof. dr Mikołaj Rudnicki (znany i zasłużony redaktor „Slavia Occidentalis“), prof. dr Stanisław Rospond (wytrawny i znany badacz nazw miejscowych), prof. dr Władysław Semkowicz (najwybitniejszy znawca historii naszych Ziem Zachodnich) i prof. dr Jan Safarewicz (znawca języków bałtyckich), niezbędny i specjalnie pomocny przy pracach nazewniczych odnośnie b. Prus Wschodnich.

Fachowy i znakomity ten zespół uzupełnił się wydajnie przez udział w jego pracach dr. Antoniego Wrzoska (geografa), przedstawiciela Instytutu Śląskiego i doskonałego zarazem znawcy terenu śląskiego, oraz dra Kazimierza Kolańczyka, przedstawiciela Instytutu Zachodniego,

a zarazem delegata Ministerstwa Ziem Odzyskanych, skrupulatnego przy profesorze M. Rudnickim badacza nazw miejscowości na Pomorzu Zachodnim i w Ziemi Lubuskiej.

W skład Komisji weszli również, jako przedstawiciele postulatów poszczególnych resortów, delegaci Ministerstw: Obrony Narodowej, Komunikacji, Poczt i Telegrafów i (o czym jest mowa wyżej) Ministerstwa Ziem Odzyskanych.

Przewodnictwo nad skompletowaną w ten sposób Komisją Ustalania Nazw Miejscowości zostało złożone w wytrawne ręce zasłużonego dla nauki polskiej, prof. Stanisława Srokowskiego, Prezesa Polskiego Towarzystwa Geograficznego.

Tak dobrany zespół przystąpił do pracy w początkach 1946 roku.

Organizacja całości pracy została w ten sposób pomyślana, że ciężar żmudnych prac badawczych został podzielony między Regionalne Komisje, powołane do tego celu przez Ministerstwo Administracji Publicznej. Takich Komisji utworzono dwie: Krakowską (dla ziem śląskich, obszaru b. Wolnego Miasta Gdańska i b. Prus Wschodnich) i Poznańską (dla Pomorza Zachodniego i Ziemi Lubuskiej).

Efekty prac badawczych są przez obie Komisje wzajemnie sobie przesyłane do skontrolowania jeszcze przed posiedzeniem Komisji Głównej Ustalania Nazw Miejscowości.

Ministerstwo Administracji Publicznej powierzyło pełnienie funkcji poszczególnych Komisji Regionalnych: 1) Komitetowi Nazw Geograficznych (na obszarach Polski), zorganizowanemu w Krakowie w łonie Polskiej Akademii Umiejętności pod przewodnictwem prof. dra K. Nitscha, (Komitet ten pełni funkcję Krakow. Komisji Region.); 2) zespołowi, który się wyłonił z Instytutu Zachodniego i pełni funkcje Poznańsk. Komisji Region. pod przewodnictwem prof. dr. M. Rudnickiego.

Już w marcu 1946 r. odbyło się w Ministerstwie Administracji Publicznej pierwsze trzydniowe posiedzenie Komisji Głównej Ustalania Nazw Miejscowości.

Na pierwszym, i z tego tytułu bardziej uroczystym, posiedzeniu omówiono przede wszystkim hierarchię potrzeb w zakresie polskiego nazewnictwa geograficznego i kolejność organizowania prac przygotowawczych.

Następnie n a d a n o brzmienia polskie: 1) wszystkim miastom powiatowym na Pomorzu Zachodnim, Ziemi Lubuskiej, Śląsku i w b. Prusach Wschodnich, 2) miejscowościom. mającym ponad 5.000 mieszkańców na Śląsku, 3) uzdrowiskom i zdrojowiskom na Śląsku i Pomorzu Zachodnim, 4) niektórym miejscowościom w b. Prusach Wschodnich i na obszarze b. Wolnego Miasta Gdańska oraz kilku ważniejszym miejscowościom na Pomorzu Zachodnim i Ziemi Lubuskiej — jak

na przykład Santok, który najdłużej opierał się orężnie naporowi germańskiemu na Ziemię Lubuską.

Nawiasem mówiąc, niektóre uchwały, powzięte na tym właśnie pamiętnym pierwszym posiedzeniu, wywołały następnie w prasie nieoględne słowa krytyki, niezadowolenie w terenie z niektórych nazw (w szczególności ze strony Zarządu Uzdrowisk). Jedna zaś z uchwał potrafiła nawet wprowadzić pewien rozdźwięk w rodzinie uczonych (toponomastów), dzieląc ją na: zwolenników nazwy Nysa i obrońców nazwy Nisa.

Dwa następne trzydniowe posiedzenia Komisji Głównej Ustalania Nazw Miejscowości odbyły się w Warszawie w 1946 r.; pierwsze w czerwcu, drugie w końcu października.

Na tych dwóch posiedzeniach ustalono brzmienie wszystkich nazw stacji kolejowych w b. Prusach Wschodnich, nazw stacji kolejowych Dyrekcji Gdańskiej, na Pomorzu Zachodnim i w Ziemi Lubuskiej i większości nazw stacji kolejowych na Śląsku.

Komisja Główna ustaliła ponadto nazwy wszystkich miejscowości, mających ponad 500 mieszkańców na Dolnym Śląsku, Pomorzu Zachodnim i w Ziemi Lubuskiej oraz wszystkie nazwy miejscowości, mających ponad 1.000 mieszkańców w b. Prusach Wschodnich.

Ten poważny dorobek został już częściowo ogłoszony w „Monitorze Polskim" w formie rozporządzeń Ministrów: Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych, częściowo zaś czeka na ogłoszenie. W szczególności ogłoszono już: w N-rze 44-ym z dn. 19.V.1946. — 222 nazwy, w N-rze 142 z 16 grudnia 1946 r. — 1397 nazw.

Rozporządzenie, zawierające spis nazw ustalonych na październikowym posiedzeniu w ilości 3.002, znajduje się w Redakcji „Monitora Polskiego".

Czwarte z kolei trzydniowe posiedzenie Komisji Głównej odbyło się w Warszawie w dn. 8, 9 i 10 marca r. b. Przewidziany porządkiem dziennym materiał do obrad był tak obfity, że nawet w przewodniczącym Komisji zaczęła się budzić wątpliwość, czy zdąży się wszystko załatwić. Ale nadane przez prof. St. Srokowskiego wzmożone tempo pracy (od 9 do 18-ej, zaledwie z godzinną przerwą na obiad), odniosło pełny sukces. Zostały omówione wszystkie objęte porządkiem dziennym sprawy i zagadnienia, a cały materiał nazewniczy, przygotowany w Komisjach Regionalnych w ilości około 4.000 nazw (dokładnie 3.837), przeszedł przez kontrolę Komisji Głównej [1]).

[1]) Na ogólną sumę 3897 ustalonych na tym posiedzeniu nazw złożyły się: nazwy miejscowości w b. Prusach Wschodnich, mających w roku 1939 od 500 — 1000 i od 250 do 500 mieszkańców, wszystkie nazwy miejscowości w okolicach Szczecina i Gdańska, nazwy miejscowości od 250 do 500 mieszkańców na Śląsku, w Ziemi Lubuskiej i na Pomorzu Zachodnim, nazwy śląskich stacji kolejowych Dyrekcji Poznańskiej, Wrocławskiej i Katowickiej (dokończenie), nazwy jeszcze nieczynnych śląskich stacji i przystanków normalnotorowych.

Na tym posiedzeniu rozpatrzone były dwie ważne sprawy. Pierwsza z nich dotyczyła zgłoszonej przez Polskie Towarzystwo Tatrzańskie chęci wzięcia udziału w projektowaniu nomenklatury obiektów fizjograficznych na terenie Sudetów oraz Podgórza Sudeckiego, (nazwy gór, szczytów, przełęczy, grzbietów, pasm górskich, skał, rzek jezior itp.).

Komisja zaaprobowała w całej rozciągłości i bez zastrzeżeń zaprojektowany (w drodze porozumienia Pol. Tow. Tatrz. z prof. Srokowskim), plan działania i zajęte przez profesora stanowisko, które zastrzegało Komisji nadrzędność działania. Plan ten przewiduje zbieranie nazewniczego materiału przez komisje terenowe P. T. K. w kontakcie z Polskim Towarzystwem Geograficznym i przy czynnym udziale nauczycielstwa szkół średnich. Osiągnięte wyniki przekazywane będą Głównej Komisji Ustalania Nazw Miejscowości, jako podstawa do pracy językoznawców i historyków.

Ponadto dla ujednostajnienia nomenklatury szczytów i przełęczy przeciętych granicą państwową na części: polską i czeską — musiałoby, w myśl planu, nastąpić porozumienie Pol. Tow. Tatrzańskiego z Klubem Czeskich Turystów. Ten sposób działania zakwalifikowano jako jedyny szlak podstawowego i wnikającego w głąb rzeczy postępowania, przy czym zapowiedź porozumienia Pol. Tow. Tatrz. z Klubem Czeskich Turystów została przyjęta przez wszystkich członków Komisji z zadowoleniem.

Porozumienie to, według użytego przez prof. Srokowskiego w piśmie do P. T. T. określenia: „musi być poczytywane przez stronę czeską za objaw szczególniejszej życzliwości, albo choćby tylko kurtuazji polskiej, a zawsze za chęć nawiązania dobrych stosunków sąsiedzkich".

Drugą zreferowaną z kolei i w tym wypadku zainicjowaną przez prof. Srokowskiego sprawą było rozważanie nad całkowitym wycofaniem z nazewnictwa polskiego nazwy „Prusy Wschodnie" dla określenia obszaru tej części Prus, który jest w naszym władaniu i który obejmuje dwadzieścia kilka tysięcy kilometrów kwadratowych.

Sprawa ta ze względu na swą aktualność, specyficzny charakter i trudność w wyborze odpowiedniego ekwiwalentu nazwy przykuła uwagę członków Komisji. Z tych samych właśnie względów przedstawiamy istotę tego zagadnienia na podstawie wypowiedzi przewodniczącego i członków Komisji.

Kilku naszych wybitnych geografów i historyków oświadczą się stale za nazwą „Prusy" z opuszczeniem dodatku „Wschodnie" (wyrazicielem tego poglądu na posiedzeniu Komisji był prof. dr. W. Semkowicz).

Tłumaczy się to tym, że nazwa „Prusy", stale używana w dawnej Polsce, nie miała nic wspólnego z niemczyzną. Urobioną była od nazwy ludu pruskiego (pokrewnego Litwinom i Łotyszom), a wytrzebionego lub zniemczonego w ciągu wieków XII — XVI.

Nazwa „Prusy“ byłaby do przyjęcia, gdyby chodziło tylko o wymowę odleglej przeszłości. Budzi ona jednak zastrzeżenia w świetle kryteriów dzisiejszych. Odwrotna strona medalu, okazywana światu od szeregu stuleci, jest inna: ma ona rzeźbę i barwę niemczyzny.

Z biegiem wydarzeń o szerokiej skali historycznej w nazwę „Prusy“ wsiąkły nowe pojęcia, nowe przymioty. Z nazwą tą dla nas nierozerwalnie wiązałyby się — całe korowody doznanych krzywd i żałobnych wspomnień, dla cudzoziemca zaś — wizja państwa pruskiego i nieustanne przypominanie jego praw do tej naszej „zdobyczy“, której w jego mniemaniu nie potrafiliśmy inaczej nazwać, jak tylko Prusami.

To też dla zastąpienia tej nazwy w dobie powojennej zaczęto niekiedy używać określenia „Pomorze Wschodnie“.

Znalazlo ono zwolenników i wśród członków Komisji, jako logiczne przeciwstawienie innemu pojęciu: „Pomorze Zachodnie“, lecz spotkało się również i z oporem.

Chodzi o to,że posługiwanie się nazwą „Pomorze Wschodnie“ wprowadza zamieszanie w rzeczy już uznane. Jak to wyjaśnił prof. Srokowski, nie była ona nigdy używana w polskiej nomenklaturze dla określenia terenów nad Pasłęką, Łyną i Węgorapą. Dla nas Pomorzem była zawsze i jedynie t a c z ę ś ć P r z y b a ł t y c z a, j a k a r o z c i ą g a s i ę n a z a c h ó d o d d o l n e j W i s ł y lub, mówiąc bardziej ogólnie, na zachód od basenu dolnej Wisły. Na pojęcie „Pomorze“ składały się dwa dość wyraźne obszary: P o m o r z e P r z y o d r z a ń s k i e i P o m o r z e N a d w i ś l a ń s k i e. Wychodząc ze stanowiska polskiego, Pomorze Przyodrzańskie, od wieków ciążące do Szczecina, nosi także nazwę Pomorza Zachodniego, Pomorze zaś Nadwiślańskie — Pomorza Wschodniego. A zatem, powtarzając wyraźnie, Pomorze Wschodnie rozciąga się n a z a c h ó d od basenu dolnej Wisły aż do styku z Pomorzem Zachodnim.

Taki niezaprzeczalnie był dotąd stan faktyczny określeń geograficznych tych ziem, co dokumentarnie stwierdza cala nasza literatura geograficzna i historyczna. Byłoby więc błędnym i niewłaściwym, a w każdym razie mylącym używanie nazwy Pomorza Wschodniego dla określenia jeszcze innego obszaru.

Obszar ten jednak domaga się nazwy i to nazwy jędrnej i akcentującej wyraźnie jego obecny i dawny związek z Polską.

Po Prusach i Pomorzu Wschodnim rozważano na Komisji możliwość nadania nazwy: „Pomorze Mazurskie“ i „Pomorze Mazowieckie“.

Nazwa „Pomorze Mazurskie“ ze względu na Warmię nie byłaby ścisła, ze względów zaś politycznych nasuwa pewne zastrzeżenia.

Trzon wyrazów Mazury — Mazurski, Mazowsze — Mazowiecki jest niewątpliwie ten sam, treść ich jednak jest zgoła różną. Dokonał tego wojujący germanizm; on to wprowadził i propagował nazwy „Mazur-

szczyzna" i „Mazury" jako pojęcie etnicznie wyodrębniające się i nie mające z narodem polskim nic wspólnego.

Tak przedstawiając sprawę, prof. St. Srokowski zaproponował inną nazwę, a mianowicie: „Przymorza Mazowieckiego", spotykaną w wieku XVI.

Pod tą nazwą rozumiano całą przestrzeń od granicy polskiego Mazowsza aż po zalew Fryski, zwany wówczas „Wylewkiem Wiślanym". Logiczny bieg argumentów, które przemawiają za intronizacją nazwy „Przymorze Mazowieckie", jest taki: Prus Wschodnich nazywać Pomorzem nie można, Prusami nazywać ich nie chcemy ze względów natury emocjonalnej i politycznej. Nazwa „Przymorze" nie kłóci się z fizjografią, ani jej nie pomija. „Przymorze" (w ujęciu obecnej rzeczywistości), odcięte od obszaru Królewca i całej północnej litewskiej części kraju z Kłajpedą, Tylżą i Wystruciem, leży przy morzu, ale gospodarczo z niego korzysta nieporównanie mniej, niż reszta brzegu.

Nazwa „Przymorze" z dodatkiem „Mazowieckie jest politycznie formą wygodną, gdyż mieści w sobie nasz tytuł moralny do posiadania tego kraju słowiańskiego i polskiego na dużej przestrzeni i usuwa w cień tak ulubioną przez Niemców propagandową nazwę „Mazurszczyzny" i „Mazurów". Pojęciowo jest ona dość szeroką, aby ogarnąć całość obszaru wraz z Warmią i terenami nad Węgorapą aż po granicę litewską, brzmieniem zaś swym podkreśla nasz związek z „Mazurszczyzną" i nasze prawo do władania nią.

Dyskusja nad tą sprawą, wprowadzona w ostatnim dniu posiedzenia Komisji, nie mogła się szerzej rozwinąć z powodu braku czasu i nie została zakończona wyborem nazwy. Dalszy jej przebieg został odłożony do przyszłej sesji Komisji.

Podsumowując całość dotychczasowego dorobku Komisji łącznie z opracowanym materiałem na tegorocznym marcowym posiedzeniu i nielicznymi bieżącymi zmianami nazw (na centralnym obszarze Państwa) w rodzaju przemianowania Parszywki na Orkanów — stwierdzamy, że ogółem ustalono 8.461 dobrych nazw polskich, częściowo opartych na dokumentach przeszłości, a zawsze zgodnych z zasadami słowotwórstwa polskiego.

Znikły z terenu dziwolągi w rodzaju Mąkowory (Pieniężno), ustępując nazwom polskim z formy i ducha.

Jest rzeczą zrozumiałą, że przy takim zasięgu i rodzaju pracy te i owe nowoustalone nazwy nie znalazły uznania w terenie, o czym wspomnieliśmy wyżej.

Jest to w porządku i zgodne z uznaną prawdą: „de gustibus non est disputandum". Nie w porządku natomiast — gdy styl krytyki (o czym później) nie odpowiada powadze zagadnienia i powadze zespołu, który z nakładem wiedzy, wysiłku i najlepszej woli dźwiga cały ciężar pracy.

Do najbardziej atakowanych i wzbudzających niechęć należą nazwy: Giżycko, Prudnik, Głubczyce i Szczawno (uprzednio tymczasowo w terenie ustalone jako Łuczany, Prądnik, Głąbczyce i Solice).

Wyjaśniamy przyczyny, dla których Komisja ustaliła powyższe nazwy w tej właśnie formie:

Nazwie Giżycko nic pod względem poprawności językowej zarzucić nie można. Nadanie tej nazwy należy traktować, zgodnie z intencją Komisji, jako akt hołdu dla pamięci zasłużonego bojownika Gizewiusza-Giżyckiego o prawa ludu mazurskiego.

Forma Łuczany jest niezgodną w swym brzmieniu z typem charakterystycznym dla nazw polskich w b. Prusach Wschodnich. To też nazwa ta wbrew przekonaniu lokalnych władz, bynajmniej nie jest nazwą starą, od dawna używaną przez ludność polską. Zjawiła się ona po raz pierwszy przed 100 laty, pierwotnie w brzmieniu Loczany, jako próba przeróbki niemieckiej nazwy Lötzen, dokonana przez Platera w jego opisach geograficzno-statystycznych. Następnie Kętrzyński przeinaczył nazwę Loczany na Łuczany (w opracowaniu Nazw Prus Wschodnich). Obie te nazwy nie mają jednak nic wspólnego z polskim nazewnictwem geograficznym. W każdym razie nie zna ich Słownik Geograficzny, gdyż autorowie jego woleli użyć nazwy Lec niż Loczany lub Łuczany.

Ludność autochtoniczna Śląska, w odróżnieniu od napływowej, używa wyłącznie tej formy.

Dialekt językowy polskiej ludności na granicy jej styku z czeską mimo, że ma swe odrębne właściwości słowiańskie, nie przestaje być dialektem polskim.

Utrwalone w dokumentach historycznych (już w wieku XIII) formy w tym dialekcie mają dostateczną wymowę polskości i przeciw niej przecież bynajmniej nie świadczą.

Ujednostajnienie więc brzmienia nazwy tych dwóch miast z Głąbczycami centralnych terenów i Prądnikiem Krakowskim rzuciłby mogło na sprawę (w zasięgu jej nawet szerszym) pewien cień — cień może szkodliwy, a w każdym razie nam niepotrzebny, boć przecież na nas czapka nie gore i przed światłem historii nie mamy potrzeby nic kryć.

Przechodzimy wreszcie do sprawy ustalenia nazwy „Szczawno" w zamian nazwy Solice, tej czułej struny Zarządu Uzdrowisk, tak długo drgającej żalem. Nazwa Szczawno wywołała uporczywe protesty ze strony tegoż właśnie Zarządu. Natchnęła ona również jednego z jej przeciwników myślą użycia w prasie porównania autorytatywnie stwierdzającego, że „Komisja Ustalania Nazw Miejscowości zachowała się wobec nazw znanych międzynarodowo jak słoń w składzie porcelany śląskiej".

Nie wdając się w ocenę, czy ten żart jest tynfa wart, przedstawiamy poniżej rzeczowe powody, które skłoniły Komisję do przyznania pierwszeństwa nazwie Szczawno przed Solicami. Po pierwsze: formowanie nazw takiego typu jak Solice, Piaski, Krzemienna, Błota itp. może być dokonywane tylko na podstawie cech przyrodzonych terenu. Byłoby rzeczą niewłaściwą i pojęciowo rażącą nadanie na przykład nazw Jeziorna, Jeziory, Jeziorko itd. takim miejscowościom, które pozbawione są wody. Toteż Komisja w pracach swych przestrzega, by przypadkiem nazwa nie informowała mylnie o przyrodzonych cechach terenu.

A właśnie Solice rozpoczęły swą polską karierę życiową od dawania o sobie fałszywych wskazówek, albowiem Solice soli nie mają. Głównym i zasadniczym składnikiem ich wód są szczawy alkaliczne. Że miejscowość ta, jako niemieckie Zalzbrunn, to samo i przedtem czyniła, to rzecz Niemców.

Po drugie — nazwa Solice, według autorytatywnego zdania Komisji, nie jest dobrym polskim wyrazem, bo się w typach nazw miejscowych nie mieści. Udowodnił to prof. dr W. Taszycki, członek Komisji i Polskiej Akademii Umiejętności (patrz artykuł „Podzwonne t. zw. Solicom“ w Nr. 7 miesięcznika Śląsk). Idąc tropem użytych przez profesora dowodów, wyjaśniamy:

Forma Solice jest nowotworem zastosowanym po raz pierwszy przez Mycielskiego (1900 r.) jako kalka niemieckiej nazwy. Za nim powtórzył ją w skorowidzu dr A. Wrzosek (1945 r.), skąd ta nazwa wzięta została przez Zarząd Zdrojowisk. Forma Solice nie ma oparcia w źródłach historycznych i nie jest poczęta z ducha polskiego. Są w Polsce Solce, Solniki, ale na całym obszarze etnograficznej Polski nie udało się dostrzec miejscowości o nazwie Solice, ani nazwy rzecznej Solica.

Gdyby nawet przypuścić (jak to się obecnie próbuje), że rzeka Zalzbach, nad którą leżą t. zw. Solice, nosiła ongiś nazwę Sola lub Solica, na co żadnych dowodów nie ma, to miejscowość, leżąca nad tą rzeką mogłaby się ostatecznie nazywać Soła lub Solica, ale nie Solice.

Tak, jak nad Wisłą leżą miejscowości Wisła i Wiślica (ale nie Wiślice), nad Ropą — Ropa i Ropica (ale nie Ropice) itd.

Jeśliby zaś okazała się słuszną druga z wysuniętych na pomoc Solicom supozycji, że miejscowość ta ongiś po polsku zwała się Sulikowo — „to nazwę tę trzeba jej będzie przywrócić, oczywista w postaci Sulików, bo takby dziś ona brzmiała, gdyby normalny jej rozwój został zahamowany“.

Tak czy owak, wydaje się nam, że obrona Solic, oparta na takich dwóch szańcach, jak Soła i Solikowo, rzeczywiście wydzwania Solicom podzwonne. Widzimy bowiem, iż według praw słowotwórstwa polskiego, mogłyby istnieć nazwy Soła, Solica, Sulików (czy jednak istniały?). Solice zaś istnieć nie mogą. I nie powinny — gdyż — jak stwierdza

prof. W. Taszycki — „nie ma powodu, by, kalkując bezdusznie niemiecki Salzbrunn na nieudolne Solice, niemieckie głupstwo powtarzać i kontynuować".

Tak się przedstawiają akta analizy sprawy Szczawno - Solice.

A teraz, wracając do punktu wyjścia tej sprawy, możemy łatwiej ocenić wartość żarciku o zachowaniu się słonia w składzie porcelany śląskiej. Wydaje się nam, że z tym „tynfem" jest coś niewyraźnie.

Byłoby dużo ciekawych szczegółów z dziedziny nazewnictwa do wyjaśnienia, jak na przykład sprawa nazwy Nysa — Nisa, dlaczego Stargard, a nie Starogród, skąd się wzięła w słowniczku nazw zabawna nazwa „Pies Dubow" itp. Ograniczymy się z musu tylko do udzielenia odpowiedzi na często stawiane zapytania, dlaczego Komisja, zmieniając nazwę „Zoppot", ustaliła ją w postaci Sopot. Otóż Komisja oparła swoją decyzję na zapisach znanych badaczy Kaszubszczyzny [1], którzy podają nazwę tę w liczbie pojedyńczej w postaci „Copuot", jako ludową nazwę kaszubską względnie polską u ludności tubylczej. Za formą przemawia świadectwo d-ra F. Lorentza, który ją notuje również w formie pojedyńczej, ale już w postaci zmienionej „Sopot" z ludowej Sopuot. Świadectwem słuszności powziętej decyzji jest i zniemczona nazwa Zoppot, która nigdy w niemieckiej przeróbce inaczej nie brzmiała i która transponuje się na polsko-pomorskie Sopot.

Etymologicznie Sopot należy do — sapać — co oznacza też bagienko, wydające sapiące głosy, gdy się po nim chodzi. Ponadto Sopot oznacza również wytrysk wody, źródło bulgocące.

Nazwa ta więc, notowana w liczbie pojedyńczej, przeszła przemiany: „Copuot — Sopuot (i wreszcie) — Sopot". Komisja, przestrzegając pilnie, by nazwy przez nią ustalone były zgodne z typem i duchem nazw danego regionu, w tej postaci ją utrwaliła.

Dołożyliśmy starań, by jak najwyraźniej i zgodnie z rzeczywistością przedstawić w powyższym szkicu istotę sprawy. A taką jest przecież przywrócenie polskiego oblicza (z ducha i formy) nazwom miejscowym na ziemiach znowu złączonych z Macierzą.

Widzimy, że dbałość o to, by nazwy rodzime wydarte przeszłości lub nowonadane były prawdziwym i godnym świadectwem naszej kultury językowej i wielkiej przeszłości historycznej, powierzone zostały wiedzy i doświadczeniu właściwych ludzi.

---

1) Przede wszystkim na zapisach Floriana Cenowy (kaszuba, lekarz, pierwszy odtwórca historycznych nazw słowiańskich na Pomorzu Zachodnim). W jego „Skorbie Kaszėbsko-slovinskje mowė (1866/68) znajduje się spis Kaszėbsko slovjńskjch mjan vszėtkjch mjast, vsi ė pustkovj podług wokręgów v regencjach: Gdańskj, kwjdzinskj ė Koszalinskj".

Poza więzią formalną w Komisji, zespala ich razem ponad przeciętne odczucie sprawy i żywa, gorąca chęć oddania jej wszystkich swych możliwości fachowych.

Prace Komisji są otaczane opieką Ministerstw Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych i jak nam się wydaje, sprawa generalnego odniemczenia nazw została złożona w dobre ręce i jest ustawiona na dobrym torze.

ANTONI TESKI

O OBOWIĄZKU UCZESTNICZENIA W OBROCIE BEZGOTÓWKOWYM

Różne władze, urzędy i instytucje publiczne, poważniejsze przedsiębiorstwa handlowe i przemysłowe, a także osoby prywatne posiadają — jak wiadomo — w Pocztowej Kasie Oszczędności lub też w innej instytucji kredytowej swoje konta czekowe. Konto takie jest jednym z najbardziej rozpowszechnionych rodzajów rachunków bieżących, a powstaje w ten sposób, że osoba, która pragnie posiadać konto czekowe, składa w wybranej przez siebie instytucji kredytowej odpowiednią deklarację, wpłaca sumę oznaczoną przez tę instytucję jako najniższą wpłatę potrzebną dla uruchomienia konta i otrzymuje blankiety czekowe tej instytucji. Z konta swego właściciel czerpie wypełniając otrzymane blankiety czekowe i wręczając je swym wierzycielom, którzy czeki te prezentują w danej instytucji i otrzymują wskazane w nich sumy w gotówce. Konto czekowe uzupełniane jest albo przez własne wpłaty właściciela konta, albo też przez wpłaty jego dłużników, którzy zamiast płacić mu osobiście wpłacają dłużne mu sumy na jego konto. Konto czekowe podlega więc ciągłym zmianom, tym większym im rozleglejsze są interesy właściciela konta i im częstsze nań wpłaty i dokonywane z niego wypłaty. O każdej wpłacie i wypłacie oraz o stanie konta w danym dniu właściciel jest stale informowany przez instytucję prowadzącą jego konto czekowe.

Tego rodzaju obrotu pieniężnego, dogodnego przede wszystkim dla właściciela konta czekowego, który zamiast gotówką płaci wystawianymi przez siebie czekami, nie można jednak zaliczyć do obrotu bezgotówkowego w pełnym tego słowa znaczeniu, ponieważ osoba, która otrzymała czek zamiast gotówki, zgłasza się do danej instytucji kredytowej, gdzie w zamian za czek otrzymuje gotówkę. Obrót taki jest więc bezgotówkowy tylko z punktu widzenia właściciela konta czekowego, płacącego nie gotówką a czekiem. Może on stać się jednak obustronnie bezgotówkowym, jeżeli obie strony, zarówno dłużnik jak wierzyciel, posiadają konta czekowe w tej samej instytucji kredytowej. Wówczas bowiem dłużnik zamiast zwykłego czeku wystawia t. zw. czek przelewowy, nie

wręcza go jednak swemu wierzycielowi, lecz przesyła go danej instytucji kredytowej. Instytucja ta, prowadząc konta czekowe obu stron, nie wypłaca wtedy gotówki, lecz przelewa tylko w swych książkach sumę wymienioną w czeku przelewowym, z konta dłużnika na konto wierzyciela. Taki obrót dokonywany między dwiema osobami, posiadającymi konta czekowe w tej samej instytucji kredytowej, przy pomocy czeków przelewowych i odpowiednich księgowań w instytucji kredytowej, jest już w całej pełni obrotem bezgotówkowym. W podobny sposób odbywa się obrót bezgotówkowy między dwiema osobami,, posiadającymi rachunki bieżące w dwóch odrębnych instytucjach kredytowych, z tą jedynie różnicą ,że zamiast czeków przelewowych używane są wtedy pisemne zlecenia. Transakcję taką nazywamy przelewem bankowym. Możność dokonywania takich transakcyj uzależniona jest więc jedynie od posiadania przez obie zainteresowane osoby rachunków bieżących czy to w tej samej, czy też w dwóch odrębnych instytucjach kredytowych.

To też zasadniczym obowiązkiem, jaki ostatnio ogłoszony dekret o obowiązku uczestniczenia w obrocie bezgotówkowym[1]) nakłada na wszystkich uczestników tego obrotu, jest posiadanie rachunku bieżącego w instytucji kredytowej. Dopiero bowiem gdy taki rachunek posiadają, mogą uczestnicy ci wykonać dalszy ciążący na nich obowiązek regulowania swych wzajemnych rozrachunków pieniężnych w drodze przelewów bankowych, a więc sposobem bezgotówkowym.

Instytucje i osoby, na które wspomnianym dekretem nałożony został obowiązek uczestniczenia w obrocie bezgotówkowym, można podzielić na dwie grupy.

Do pierwszej grupy zaliczyć należy te instytucje i osoby prawne, które obowiązane są do s t a ł e g o uczestniczenia w obrocie bezgotówkowym i które wobec tego muszą stale (nie tylko w pewnych okresach) posiadać rachunki bieżące w instytucji kredytowej i wszelkie swe rozrachunki pieniężne — z wyjątkiem tylko drobnych wpłat i wypłat[2]) — z innymi uczestnikami obrotu bezgotówkowego regulować w drodze przelewów bankowych. Stali ci uczestnicy mają ponadto obowiązek lokowania swych wolnych, chwilowo im niepotrzebnych, zasobów gotówkowych na swych rachunkach bieżących, zatrzymując w swych kasach tylko sumy, potrzebne na drobniejsze, gotówką regulowane wydatki[2]). Do tej grupy uczestników obrotu bezgotówkowego należą: wszystkie władze i urzędy, przedsiębiorstwa państwowe i samorządowe oraz przedsiębiorstwa pozostające pod zarządem Państwa lub samorządu, monopole państwowe, dalej instytucje, zakłady, osoby prawa publicznego

---

*) Z 3 lutego 1947 r. (poz. 61 Dz. Ust.).

[2]) Górną granicę drobnych wpłat i wypłat oraz t. zw. pogotowia kasowego określa dla poszczególnych uczestników Minister Skarbu w drodze rozporządzeń.

i fundusze, posiadające osobowość prawną, wreszcie instytucje kredytowe i ubezpieczeniowe oraz spółdzielnie i ich związki.

Drugą grupę uczestników obrotu bezgotówkowego stanowią takie przedsiębiorstwa, zakłady, zajęcia i osoby prawne, które obowiązuje uczestnictwo w tym obrocie tylko w pewnych okresach, a mianowicie tylko wówczas, gdy mają do regulowania rozrachunki pieniężne — z wyjątkiem drobnych wpłat i wypłat [2]) — z uczestnikami grupy pierwszej z tytułu dokonywania z nimi obrotów. Dla uczestników drugiej grupy obowiązek posiadania rachunku bieżącego w instytucj kredytowej, a więc i obowiązek regulowania rozrachunków z uczestnikami pierwszej grupy (nie zaś z uczestnikami tej samej drugiej grupy) w drodze przelewów bankowych, powstaje dopiero z chwilą, gdy rozpoczynają regulację tych rozrachunków, a obowiązek ten ustaje dla nich z końcem miesiąca kalendarzowego, następującego po miesiącu, w którym dokonano ostatniego rozrachunku. Wobec tego, że ta grupa uczestników obrotu bezgotówkowego bierze udział w tym obrocie tylko w pewnych okresach, nie nałożył też na nich ustawodawca obowiązku lokowania wolnej gotówki na ich rachunkach bieżących. Do tej drugiej grupy uczestników obrotu bezgotówkowego należą wszystkie przedsiębiorstwa, zakłady i zajęcia, nie zaliczone do grupy pierwszej, lecz należą do niej tylko w tym przypadku, jeżeli w myśl obowiązujących przepisów muszą prowadzić albo książki handlowe albo też książki uproszczone, przewidziane w dekrecie o postępowaniu podatkowym[3]). Jeżeli więc dane przedsiębiorstwo czy też zakład lub zajęcie ksiąg takich prowadzić nie potrzebuje, wówczas nie ma obowiązku uczestniczenia w obrocie bezgotówkowym, nie potrzebuje wobec tego posiadać rachunku bieżącego w instytucji kredytowej i może swoje rozrachunki pieniężne z uczestnikami pierwszej krupy regulować w drodze wpłat i wypłat gotówkowych.

Ponadto do drugiej grupy uczestników obrotu bezgotówkowego należą wszystkie osoby prawne, nie zaliczone do pierwszej grupy i nie podpadające też pod pojęcie przedsiębiorstw, zakładów i zajęć drugiej grupy. Osoby te należą do drugiej grupy bez względu na to, czy ich działalność jest, czy też nie jest obliczona na zysk.

Obie te grupy uczestników obrotu bezgotówkowego muszą — jak wspomniano — bądź stale (grupa pierwsza), bądź też tylko w pewnych okresach (grupa druga), posiadać rachunek bieżący w instytucji kredytowej i to nie w dowolnie przez siebie wybranej, lecz w jednej z tych, które na mocy dekretu uprawnione zostały do prowadzenia rachunków bieżących dla uczestników tego obrotu. Instytucjami tymi są: Narodowy Bank Polski, Bank Gospodarstwa Krajowego, Państwowy Bank Rolny, Pocztowa Kasa Oszczędności, Bank Gospodarstwa Spółdzielczego,

[3]) Poz. 174 Dz. Ust. z 1946 r.

Bank Handlowy S. A. w Warszawie, Bank Związku Spółek Zarobkowych S. A. w Poznaniu, Polski Bank Komunalny S. A. w Warszawie Komunalny Bank Kredytowy w Poznaniu, Bank Komunalny, wszystkie komunalne kasy oszczędności, spółdzielnie kredytowe oraz oddziały wszystkich tych instytucyj. Lista ta może być zmieniana i uzupełniana w drodze zarządzeń Ministra Skarbu, ogłaszanych w Monitorze Polskim. Spośród tych instytucyj uczestnicy obrotu bezgotówkowego mogą wybrać sobie tę, w której pragną posiadać swój rachunek bieżący z tym jednak zastrzeżeniem, że uczestnik, korzystający z kredytu bankowego może prowadzić swój rachunek bieżący tylko w tej instytucji, z której kredytu korzysta, chyba że instytucja ta ze względów gospodarczo uzasadnionych zgodzi się, aby rachunek ten był prowadzony w innej instytucji kredytowej.

Dla uczestników grupy pierwszej, z wyjątkiem instytucyj kredytowych i ubezpieczeniowych, poza obowiązkami, wynikającmi z stałego uczestniczenia w obrocie bezgotówkowym, o których mówiliśmy już wyżej, istnieje jeszcze obowiązekześrodkowania wszystkich swych obrotów na rachunku bieżącym j e d n e j instytucji kredytowej.

Zarówno ograniczenie ilości instytucyj, uprawnionych do prowadzenia rachunków bieżących uczestników obrotu bezgotówkowego, jak również przepis nakazujący prawie wszystkim uczestnikom grupy pierwszejześrodkowania swych obrotów na rachunku bieżącym w jednej instytucji, mają niewątpliwie na celu możliwie jak najdalej idące skoncentrowanie, a przez to i usprawnienie obrotu bezgotówkowego. Koncentracja ta nie może być jednak posunięta zbyt daleko nie tylko ze względu na dużą ilość uczestników obrotu bezgotówkowego i rozmieszczenie ich w bardzo wielu miejscowościach na obszarze całego kraju, lecz również z uwagi na to, że nie mamy do dyspozycji takiej instytucji kredytowej, którаby posiadała swe odpowiednio urządzone oddziały w tak wielu miejscowościach na obszarze całego kraju. Toteż ustanawiając pewną ograniczoną wprawdzie, lecz mimo to dość znaczną ilość instytucyj kredytowych o zasięgu zarówno ogólnokrajowym, jak i regionalnym, jak wreszcie lokalnym, dekret daje każdemu z uczestników obrotu bezgotówkowego możność wybrania sobie wśród nich takiej instytucji, która jest dla niego najdogodniejsza ze względu na zasięg jego własnych zainteresowań gospodarczych.

Podkreślić tutaj należy, że każdy z uczestników obrotu bezgotówkowego poza rachunkiem bieżącym w jednej z wymienionych wyżej instytucyj kredytowych posiadać może ponadto rachunek żyrowy w Narodowym Banku Polskim oraz rachunek czekowy w Pocztowej Kasie Oszczędności, a więc w instytucjach centralnych o zasięgu ogólnokrajowym. Uczestnicy zaś, posiadający filie swego przedsiębiorstwa w różnych miejscowościach, mogą dla każdej z tych filii prowadzić osobne rachunki bieżące w różnych instytucjach kredytowych, z tym

wszakże zastrzeżeniem, że jeżeli w danej miejscowości znajduje się oddział tej instytucji, która prowadzi rachunek bieżący centrali przedsiębiorstwa, rachunek bieżący filii powinien być prowadzony w oddziale tej właśnie instytucji.

Te ostatnie dwa przpisy pozwalają przeto uczestnikom obrotu bezgotówkowego na korzystanie w szerokiej mierze z usług regionalnych i lokalnych instytucyj kredytowych, nie pozbawiając ich możności koncentrowania większych zasobów gotówkowych, potrzebnych im dla większych transakcyj, w instytucji centralnej o zasięgu ogólnokrajowym, jaką jest zarówno Narodowy Bank Polski, jak i Pocztowa Kasa Oszczędności.

Wspominaliśmy już wyżej, że uczestnicy drugiej grupy obowiązani są posiadać rachunek bieżący tylko w okresach, w których regulują rozrachunki pieniężne z uczestnikami grupy pierwszej z tytułu dokonywania z nimi o b r o t ó w. Pod pojęciem „obrotów" należy w tym przypadku rozumieć obroty o charakterze gospodarczym, a więc różnego rodzaju transakcje, jak np. dostawy dla władz, wykonywanie dla nich robót budowlanych, dostarczanie surowców dla przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, nabywanie w tychże przedsiębiorstwach gotowych fabrykatów itp. Nie podpada natomiast pod to pojęcie np. płacenie podatków lub innych danin publicznych, ponieważ tego rodzaju czynność jest wykonaniem jednostronnego obowiązku płatniczego, a nie obrotem ,który z natury rzeczy musi być dwustronny, gdyż oparty jest na zasadzie do ut des.

Z przedstawionych przepisów dekretu o obowiązku uczestniczenia w obrocie bezgotówkowym wynika, że dekret ten ma na celu wprowadzenie regulowania rozrachunków pieniężnych w drodze bezgotówkowych przelewów bankowych przede wszystkim pomiędzy uczestnikami grupy pierwszej, gdyż tylko oni muszą — jak wspomniano — stale posiadać rachunki bieżące w jednej ze wspomnianych instytucyj kredytowych, muszą wszystkie swe wzajemne rozrachunki — nie licząc drobnych wpłat i wypłat — załatwiać w drodze bezgotówkowej, a wolną gotówkę lokować na swych rachunkach bieżących. Jeżeli zważymy, że do pierwszej grupy uczestników należą wszystkie władze i urzędy, wszystkie przedsiębiorstwa państwowe i samorządowe, oraz monopole państwowe, dalej wszystkie instytucje, zakłady, osoby prawa publicznego i fundusze, posiadające osobowość prawną, wreszcie wszystkie instytucje kredytowe i ubezpieczeniowe oraz wszystkie spółdzielnie i ich związki, jeżeli dalej weźmiemy pod uwagę, że dość znaczna część uczestników grupy drugiej wskutek swych stałych kontaktów obrotowych z uczestnikami grupy pierwszej zmuszona będzie również stale posiadać swe rachunki bieżące w instytucjach kredytowych, oraz, że ci uczestnicy grupy drugiej, chociaż nie mają takiego obowiązku, to jednak w znacznej części regulować będą swe rozrachunki między sobą

także w drodze bezgotówkowej, ponieważ w praktyce będzie to najdogodniejsze dla obu stron, — staje się rzeczą oczywistą, że bardzo poważna część obrotu pieniężnego, który dotychczas odbywa się drogą wpłat i wypłat gotówkowych, obecnie odbywać się będzie bezgotówkowo. W ten sposób duża część zapasów gotówkowych, leżąca w instytucjach kredytowych bezproduktywnie w oczekiwaniu na ewentualne dyspozycje wypłaty gotówkowej ze strony posiadaczy rachunków bieżących, zostanie zwolniona i będzie mogła być w odpowiedniej formie (np. pożyczek) zużyta na zasilenie życia gospodarczego bez potrzeby zwiększania obiegowej gotówki, tak niezbędnej dla odbudowy i rozwoju gospodarstwa narodowego.

Jak wielką wagę przywiązuje ustawodawca do ścisłego wykonywania przez uczestników obrotu bezgotówkowego obowiązków, wynikających dla nich z postanowień dekretu, okazuje się z surowych sankcyj karnych, przewidzianych za czyny kolidujące z jego przepisami. Za niedopełnienie bowiem obowiązku co do posiadania rachunku bieżącego co do regulowania rozrachunków pieniężnych drogą bezgotówkową oraz co do lokowania wolnych zasobów gotówkowych na rachunku bieżącym urzędnik lub funkcjonariusz władzy, instytucji itd., należących do uczestników grupy pierwszej, a także funkcjonariusz osoby prawnej, zaliczonej do uczestników grupy drugiej, karani są więzieniem do lat 5, zaś za naruszenie innych postanowień dekretu lub wydanych do niego przepisów wykonawczych — grzywną do 50.000 złotych. — Jeżeli zaś właściciel przedsiębiorstwa lub zakładu, należący do uczestników grupy drugiej, albo też osoba, która z tytułu wykonywanego zajęcia zaliczona jest do uczestników tej grupy, zaniedbają otworzenia sobie we właściwym czasie rachunku bieżącego lub też wbrew istniejącemu dla nich obowiązkowi nie regulują swych rozrachunków pieniężnych z uczestnikami grupy pierwszej w drodze bezgotówkowej, grozi im podwyższenie niektórych stawek podatku obrotowego o 50 procent, zaś podwyższenie tych stawek o 10 procent za naruszenie innych postanowień dekretu lub wydanych do niego przepisów wykonawczych.

Dekret o obowiązku uczestniczenia w obrocie bezgotówkowym wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. dnia 19 maja 1947 roku.

WYŁĄCZANIE URZĘDNIKÓW W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Ustawa o państwowej służbie cywilnej [1]), normująca podstawowe obowiązki i prawa funkcjonariuszów państwowych, podkreśla między innymi obowiązek bezstronności, a więc obowiązek objektywnego załatwiania spraw przez funkcjonariuszów państwowych. Bezstronność ta powinna znajdować wyraz we wszystkich sprawach załatwianych przez władze administracyjne, a więc także w toku przeprowadzania przez nie postępowania administracyjnego.

W związku z tym zaznaczyć należy, że postępowanie administracyjne oparte jest na zasadzie badania prawdy materialnej, ma zatem na celu ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego danej sprawy w tzw. postępowaniu wyjaśniającym. Ustalony w ten sposób stan faktyczny ulega następnie ocenie pod kątem obowiązujących przepisów prawnych — a ustalenie to i ocena składają się na sposób załatwienia sprawy, a więc na treść wydawanej przez władzę decyzji administracyjnej.

Także więc z przyjęcia w postępowaniu administracyjnym zasady badania prawdy materialnej wynika konieczność, by badanie to dokonane było bezstronnie, a więc by czynności odnośne przeprowadzoe były w celu wyświetlenia stanu rzeczywistego, bez względu na to, czy wyniki badania, a w szczególności wyniki przeprowadzonych przez władzę dowodów, będą korzystne dla danej strony lub innych osób.

Bezstronne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego łączy się zatem ściśle z zasadą badania prawdy materialnej przyjętą w postępowaniu administracyjnym, będąc jej warunkiem i konsekwencją.

Bezstronność urzędnika powinna wreszcie przejawiać się w wydawanych decyzjach administracyjnych, będących wyrazem

[1]) art. 21 i 25 ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie ciwilnej (poz. 164 Dz. Ust.).

oceny wyników postępowania wyjaśniającego pod względem faktycznym i prawnym.

Zasada bezstronności władzy w załatwianiu spraw pociąga za sobą konieczność usunięcia od załatwiania pewnych spraw tych urzędników, co do których możnaby przypuszczać, że w danej sprawie mogłoby im zabraknąć koniecznego objektywnego podejścia ze względu na osobite związanie ich ze sprawą. To też przepisy ustawowe normujące postępowanie władz, zarówno administracyjnych, jak i sądowych przewidują z góry wyłączenie od załatwienia sprawy tych urzędników (sędziów), którzy np. pozostając w stosunku pokrewieństwa do stron biorących udział w danej sprawie, albo sami będąc stronami, czy też interesowanymi w sprawie z innych powodów, nie mogliby przypuszczalnie z całkowitą bezstronnością sprawy przeprowadzić. W takich wypadkach przepisy ustawowe z góry wyłączają takiego urzędnika od załatwiania danej sprawy, zapobiegają w ten sposób kolizji w jakiej mógłby się on znaleźć, gdyby miał sprawę załatwiać.

Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym uwzględniając powyższe okoliczności przewiduje w rozdziale III wyłączanie urzędników administracyjnych w wypadkach szczegółowo wymienionych, mając właśnie na oku zapobieżenie wspomnianej kolizji i zapewnienie bezstronnego załatwiania spraw.

Przepisy odnośne przewidują wypadki, w których u r z ę d n i k s a m powien się wyłączyć od załatwienia pewnej sprawy, ponadto zaś wypadki, w których p r z e ł o ż o n y może swego podwładnego urzędnika od załatwienia pewnej sprawy, czy też pewnych kategorii spraw wyłączyć.

Wypadki, w któch u r z ę d n i k s a m powinien się od załatwienia pewnej sprawy wyłączyć wymienione są wyczerpująco w ust. 1 art. 7 rozporządzenia.

Przede wszystkim powinno to nastąpić w tych sprawach, w których urzędnik sam jest stroną, lub też pozostaje do strony w takim s t o s u n k u p r a w n y m, że wynik sprawy oddziaływa na jego osobiste prawa i obowiązki. Wówczas załatwiając sprawę załatwiałby sprawę własną, wbrew zasadzie nemo iudex in sua causa.

Do tego rodzaju spraw zaliczyć można np. wypadek, gdyby postępowanie o wywłaszczenie nieruchomości miał przeprowadzać urzędnik, będący wierzycielem hipotecznym, który w razie wywłaszczenia nie znalazłby dla swej wierzytelności pokrycia w odszkodowaniu za wywłaszczoną nieruchomość.

Następnie urzędnik obowiązany jest wyłączyć się od załatwiania sprawy swojej żony (męża), krewnych i powinowatych do drugiego stopnia włącznie, (rodziców, dziadków, dzieci i wnuków)

oraz rodzeństwa i ich dzieci. dalej w sprawie swych rodziców przybranych, dzieci przysposobionych (adoptowanych) oraz osób będących pod jego opieką lub kuratelą.

Nie może również urzędnik załatwiać sprawy, w której jest, a choćby tylko był poprzednio, pełnomocnikiem (a więc i zastępcą prawnym) jednej ze stron. Należałoby to odnieść i do wypadków, gdy urzędnik był lub jest pełnomocnikiem jednej z osób interesowanych w rozumieniu art. 9 rozporządzenia.

Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym nakłada dalej obowiązek wyłączenia się urzędnika od załatwiania sprawy w postępowaniu odwoławczym, jeżeli brał on udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji.

W przepisie odnośnym nie chodzi tylko o wypadki w których urzędnik zaskarżoną decyzję sam podpisał, lecz także o wypadki, gdy urzędnik brał jakikolwiek udział w jej wydaniu, a więc np. opracowywał odnośny referat, był członkiem kolegium od którego decyzja pochodzi, lub pełnił czynności biegłego, na podstawie orzeczenia którego decyzja została wydana.

Natomiast przeprowadzenie przez urzędnika w niższej instancji poszczególnych tylko czynności w pewnej sprawie, nie uzasadnia jego obowiązku do wyłączenia się od czynności urzędowych w postępowaniu odwoławczym[2]).

Wreszcie rozporządzenie nakłada na urzędnika obowiązek wyłączenia się w sprawie, z powodu której wdrożono przeciw niemu dochodzenie wstępne, postępowanie dyscyplinarne, lub karno-sądowe.

Prócz powyższych wypadków, w których urzędnik ma obowiązek sam się wyłączyć, rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym przewiduje, że przełożony może wyłączyć podwładnego urzędnika. jeżeli uzna to za potrzebne ze względu na interes publiczny.

Ponieważ ewentualne uzasadnione zarzuty stronniczości w załatwieniu sprawy mogłyby podważyć autorytet i powagę władzy, wydaje się, że gdyby załatwienie sprawy przez pewnego urzędnika mogło nasunąć obawę jego stronniczości w tej sprawie, a zatem i powodować podnoszenie odnośnych zarzutów—wówczas powinno nastąpić wyłączenie urzędnika przez przełożonego ze względu na interes publiczny. Rozstrzygnięcie kwestii zresztą, czy wzgląd na interes publiczny wymaga w konkretnym wypadku takiego zarządzenia przełożonego, pozostawione jest jego swobodnemu uznaniu.

---

[2]) Według wyroku N. T. A. z 21 listopada 1930 r. l. rej. 7042/29 Zb. wyr. Nr 306 A posterunkowy policji państwowej, który zbierał informacje, celem dostarczenia materiału faktycznego zużytkowanego następnie przez władzę I instancji do wydania orzeczenia. nie ma obowiązku wyłączyć się od czynności urzędowych w postępowaniu odwoławczym.

Jakkolwiek rozporządzenie o post. adm. tego wyraźnie nie przewiduje, przyjąć należy, że urzędnik **może** także i poza wypadkami wymienionymi w art. 7 wyłączyć się od prowadzenia sprawy, w której zachodzące okoliczności (np. osobisty stosunek do jednej ze stron) krępowałyby go w bezstronnym załatwieniu sprawy. W takim wypadku mógłby on zwrócić się do przełożonego o skorzystanie z omówionego wyżej uprawnienia do wyłączania podwładnych urzędników.

Podobnie strona lub osoba interesowana, nie mając wprawdzie prawa do zgłaszania formalnego **wniosku** o wyłączenie urzędnika[3]) może jednak zawiadomić przełożonego o okolicznościach, które zdaniem jej uzasadniają wyłączenie, celem ewentualnego rozważenia tej kwestii przez przełożonego.

Przy omawianiu wyłączenia urzędników administracyjnych nasuwa się zagadnienie, czy w pewnych wypadkach nie powinno następować wyłączenie **całego urzędu** od załatwienia danej sprawy, a w szczególności, czy nie powinno to zachodzić w tych wypadkach, gdy jedna z przyczyn wyłączenia odnosi się do osoby **przełożonego** danego urzędu. W wypadkach takich poruczenie załatwienia danej sprawy jednemu z urzędników tego urzędu, (np. podwładnemu starosty, który się wyłączył), nie powinno nastąpić zarówno z obawy o stronniczość jak i ze względu na wymogi dyscypliny służbowej oraz zależność herarchiczną urzędników od przełożonego. Poruszał ten problem swego czasu Dr Ludwik Bar w „Gazecie Administracji [4])", który widzi wyjście z powyższej sytuacji w wyłączeniu np. nietylko danego starosty, ale i podległych mu urzędników na zasadzie ust. 2 art. 7 i w przekazaniu sprawy np. sąsiedniemu staroście. Zaznacza jednak Dr Bar że praktyka rozstrzyga podobne wypadki różnie — przeważnie w ten sposób, że w sprawie, w której jest np. interesowany starosta, decyduje podległy mu urzędnik, działający zresztą „za starostę".

Dodać należy, że w odróżnieniu od naszego rozporządzenia prawo o postępowaniu administracyjnym obowiązujące w Jugosławii [5]) przewiduje możność wyłączania nietylko poszczególnych urzędników, ale także i całego urzędu. Na tle przepisów naszego prawa, zanim ewentualnie nie nastąpi w tym kierunku jego zmiana, można znaleźć w wyżej omówionych wypadkach tylko to wyjście, o którym wspomina Dr Bar, tj. przyjęcie rozszerzającej interpre-

---

[3]) Wyrok N. T. A. z 22 marca 1935 l. rej. 442/30 O. P. A. Nr 1188.

[4]) Dr Ludwik Bar „Wyłączenie organu w postępowaniu administracyjnym" „Gazeta Administracji" Nr 5 z 1936, str. 132 i nast.

[5]) Zobacz „Gazeta Administracji i Policji Państwowej" Nr 11 z 1933 r. str. 376 i nast.

tacji art. 7 ust., 2, wyłączenie na tej podstawie wszystkich urzędników danego urzędu i przekazanie sprawy innej równorzędnej władzy do załatwienia.

W razie wyłączenia się urzędnika względnie w razie wyłączenia go przez przełożonego, wyłączony powinien być bezzwłocznie zastąpiony przez innego urzędnika, a do tego czasu może on przedsiębrać tylko te czynności, które nie cierpią zwłoki.

Pozostaje do omówienia jeszcze kwestia następstw niewyłączenia się urzędnika i załatwienia przez niego danej sprawy administracyjnej mimo istniejących przyczyn wyłączenia.

Otóż przede wszystkim urzędnik, który wbrew przepisom art. 7 ust. 1 mimo istnienia powodów wyłączenia wymienionych w tym przepisie, nie wyłączy się, może być pociągnięty z tego powodu do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Ponadto postępowanie administracyjne przeprowadzone w takim wypadku byłoby dotknięte *istotną wadliwością*, wobec czego odnośna decyzja wydana przez takiego urzędnika, względnie oparta na postępowaniu przez niego przeprowadzonym, o ile byłaby ostateczną, podlegałaby uchyleniu w postępowaniu przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym [6]). O ileby zaś decyzja odnośna nie była ostateczną i zostało od niej wniesione odwołanie, wówczas instancja odwoławcza powinna przy wydawaniu decyzji odwoławczej wziąć z urzędu pod uwagę powyższą wadliwość, o ileby zaś także postępowanie wyjaśniające było przeprowadzone przez urzędnika podlegającego wyłączeniu, — zarządzić ponowne przeprowadzenie tego postępowania przez innego urzędnika.

Natomiast decyzja wydana przez urzędnika podlegającego wyłączeniu (art. 7 ust. 1) nie może być uznaną za *nieważną* w rozumieniu art. 101 rozp. o postępowaniu administracyjnym, przepis ten bowiem, wyliczając *wyczerpująco* wypadki *nieważności* decyzji, nie wymienia wypadku, gdy decyzja została wydana przez urzędnika podlegającego wyłączeniu.

W tej kwestii Iserzon [7]) wypowiada zapatrywanie, że decyzja wydana przez urzędnika wyłączonego z mocy samej ustawy (ust. 2 art. 7) jest *nieważną*, analogicznie jak nieważne jest orzeczenie sądowe, wydane przez sędziego wyłączonego z mocy ustawy. Jeżeli więc — jak wywodzi Iserzon — orzeczenie, wydane przez

---

6) Według wyroku N. T. A. z 24 marca 1937 r. l. rej. 2830/35 0. P: A. Nr 2131 zaniechanie wyłączenia się urzędnika w postępowaniu odwoławczym, mimo że brał on udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji, powoduje wadliwość postępowania, niezależne od tego, czy strona w toku postępowania administracyjnego domagała się wyłączenia.

7) *Iserzon* — Postępowanie administracyjne — Komentarz. Kraków 1937 r. str. 22, 23.

urzędnika, który powinien się był wyłączyć, jest nieważne, jako wydane przez organ nieuprawniony do orzekania, to sprawa powinna być w postępowaniu odwoławczym skierowana do ponownego rozpoznania do tej instancji, której orzeczenie dotknięte jest nieważością. Załatwienie merytoryczne przez drugą instancję sprawy rozpoznanej w pierwszej instancji przez urzędnika wyłączonego z mocy prawa byłoby pozbawieniem strony prawa do żądania, by sprawa była rozpoznawana w dwóch instancjach. Iserzon wychodzi zatem z założenia, że orzeczenie I instancji należy w danym wypadku uważać za nieważne, a więc za niebyłe.

Powyższy pogląd nie wydaje się uzasadniony. Niemożna bowiem w powyższym wypadku sięgać do analogii z przepisów kodeksu postępowania cywilnego o nieważności orzeczeń sądowych, skoro kwestia nieważności decyzji administracyjnych została unormowana (odmiennie) przepisami rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym (art. 101), które wyliczając wyczerpująco wypadki nieważności, nie zalicza do nich wypadku, gdy decyzję wydał urzędnik podlegający wyłączeniu. *B. M.*

WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Wznowienie postępowania oznacza, że sprawa zakończona decyzją, od której nie służy środek prawny, rozpatrywana jest przez władzę administracyjną ponownie w zakresie ustalonym w decyzji wznawiającej postępowanie. Postępowanie może być wznowione tylko wtedy, gdy chodzi o decyzję, od której nie służy stronie środek prawny. Jeżeli przeto strona w myśl obowiązujących przepisów uprawniona jest do wniesienia odwołania, a termin, wyznaczony dla jego wniesienia, jeszcze nie minał, nie ma podstaw do wznowienia postępowania, ponieważ strona ma jeszcze możność uzyskania w instancji odwoławczej zmiany zapadłej decyzji. Wznowienie postępowania może więc nastąpić przede wszystkim w stosunku do decyzyj prawomocnych. Czy może ono nastąpić także w stosunku do decyzyj ostatecznych, a więc takich, na które służy stronie jeszcze skarga kasacyjna do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, jest rzeczą sporną. Niektórzy autorzy jak np. W. Kałuski [1]), W. Supiński [2]) i E. Iserzon [3]) są zdania, że pod wyrażeniem „nie służy środek prawdy", użytym w art. 95 prawa o postępowaniu administracyjnym dla określenia rodzaju decyzji, w stosunku do której może nastąpić wznowienie postępowania, rozumieć należy również skargę kasacyjną do N. T. A. Wynikałoby stąd, że wymienieni autorzy uważają wznowienie postępowania za dopuszczalne tylko w stosunku do decyzyj prawomocnych, nie zaś również w stosunku do decyzyj ostatecznych. Odmiennego zdania są np. Jerzy Stefan Langrod [4]), Z. Krüger [5]) i Jerzy Pokrzywnicki [6])

---

1) „Postępowanie administracyjne" — podręcznik — 1929.

2) „Postępowanie administracyjne" — zarys teorii wraz z komentarzem — 1937 r.

3) „Postępowanie administracyjne" — komentarz — 1937 r.

4) Glosa w OPA Nr 1339.

5) „Wznowienie postępowania, zmiana oraz uchylenie decyzji według rozp. admin." — Gazeta Administracji — 1936 r. Nr 19.

6) „Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa N. T. A." — 1937 r.

który podnosi, że skarga kasacyjna do N.T.A. nie może zmienić niczego w uprawnieniach władzy do wznawiania spraw na podstawie postępowania administracyjnego. Nie taką być musiała — pisze Pokrzywnicki — również intencja ustawodawcy. Nie należy bowiem sugerować się literalnym brzmieniem tego przepisu, ponieważ taką redakcję spotykamy również w innych artykułach naszego postępowania np. w art. 14 ust. 4, gdzie użyto wyrażenia „nie przysluguje żaden środek prawny", chociaż niema wątpliwości. że wyrażenie to nie odnosi się do skargi do N.T.A.

Podzielam pogląd, że wznowienie postępowania nastąpić może nietylko w stosunku do decyzyj prawomocnych, lecz również w stosunku do decyzyj ostatecznych. Przemawia za tym między innymi i ta okoliczność, że w myśl art. 83 prawa o N.T.A.[7]) Trybunał jako instancja kasacyjna orzeka na podstawie stanu faktycznego, jaki okazuje się z akt, którymi rozporządzała władza przy wydawaniu zaskarżonej decyzji i nie uwzględnia okoliczności faktycznych i środków dowodowych, nie przytoczonych przed wydaniem zaskarżonej decyzji. Strona skarżąca nie ma więc możności osiągnięcia rozpatrzenia przez Trybunał nowych istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych lub nowych środków dowodowych, które wyszły na jaw dopiero po wydaniu decyzji, wskutek czego strona bez swej winy nie mogła powołać się na nie w toku postępowania administracyjnego. Z drugiej zaś strony art. 96 ust. 1 wyznacza stronie dla wniesienia podania o wznowienie postępowania dwutygodniowy termin od dnia, w którym otrzymała wiadomość o przyczynie uzasadniającej wznowienie. — Gdyby więc np. strona w cztery tygodnie po doręczeniu ostatecznej decyzji dowiedziała się o istnieniu jakiegoś dokumentu świadczącego na jej korzyść, nie mogłaby w swej skardze do N.T.A. powołać się na ten nowy środek dowodowy, a gdyby to uczyniła. Trybunał nie mógłby tego dokumentu uwzględnić, ponieważ nie został on przytoczony przed wydaniem zaskarżonej decyzji. — Gdyby więc stanąć na stanowisku, że wznowienie postępowania może nastąpić tylko w stosunku do decyzji prawomocnej, wówczas w przytoczonym przykładzie strona musiałaby odczekać jeszcze przeszło cztery tygodnie na uprawomocnienie się decyzji ostatecznej — termin bowiem do wniesienia skargi kasacyjnej wynosi dwa miesiące — a wówczas nie mogłaby już wnieść prośby o wznowienie postępowania, ponieważ od dnia otrzymania dokumentu uzasadniającego wznowienie minęłoby już więcej niż dwa tygodnie. — Ten praktyczny przykład wykazuje wyraźnie,

[7]) Poz. 806 Dz. Ust. z 1932 r.

że słuszność jest po stronie tych autorów, którzy twierdzą, że wznowienie postępowania nastąpić może nietylko w stosunku do decyzji prawomocnej, ale także w stosunku do decyzji ostatecznej niezależnie od tego, czy strona wniosła czy też nie wniosła skargi kasacyjnej, którą może zresztą każdego czasu cofnąć, jeżeli jej wniosek o wznowienie postępowania został uwzględniony, a zaskarżona decyzja stała się przez to nieaktualna.

Tym samym byłaby również rozstrzygnięta w sensie pozytywnym kwestia, czy może nastąpić wznowienie postępowania w przypadku, gdy strona wogóle nie skorzystała w swoim czasie z przysługującego jej środka prawnego i przez to dopuściła do uprawomocnienia się decyzji czy to pierwszej instancji czy też instancji odwoławczej.

Zanim przejdziemy do omówienia warunków, od których prawo o postępowaniu administracyjnym uzależnia możność wznowienia postępowania, pozostaje jeszcze do wyjaśnienia kwestia, jak należy rozumieć użyty w art. 95 zwrot, że w przytoczonych tam warunkach „może" nastąpić wznowienie postępowania.

Zdaniem Z. Krügera[8]) władza musi wznowić postępowanie, jeżeli zaistnieją ku temu warunki określone w tym artykule, gdyż wyraz „może" został tutaj użyty dla zaznaczenia, że wznowienie możliwe jest jedynie w przypadkach, wyliczonych w art. 95. Na uzasadnioną prośbę strony władza zatem winna wznowić postępowanie.

Takie samo stanowisko zajmuje E. Iserzon[9]), który podnosi, że omawiany zwrot nie oznacza, iż przy zaistnieniu warunków wznowienia władza na wniosek strony orzeka według swobodnego uznania. Art. 95 nie stanowi bowiem, że władza może wznowić postępowanie, lecz że w warunkach, określonych w pkt. a, b oraz c art. 95, może nastąpić wznowienie. Nie podobna przecież — pisze Iserzon — utrzymać w mocy np. decyzji spowodowanej sfałszowanym dokumentem.

J. Pokrzywnickiemu[10]) sprawa nie wydaje się tak prosta, gdyż dosłowne brzmienie tego przepisu oraz istniejący w innych artykułach prawa o postępowaniu administracyjnym materiał redakcyjno-porównawczy mogą doprowadzić do zgoła odmiennych wniosków. Zdaniem Pokrzywnickiego władza nie ma obowiązku orzec wznowienia nawet wtedy, gdy istnieją warunki wymienione w art. 95. Warunki te ograniczają władzę jedynie in faciendo i są wprowadzone w celu zapewnienia pewnej stabilizacji i ochrony stosunków prawnych. Gdyby ustawodawca pragnął nałożyć na wła-

---

[8]) W pracy przytoczonej w uwadze 5.
[9]) W swym komentarzu — patrz uwagę 3.
[10]) W pracy przytoczonej w uwadze 6.

dzę obowiązek wznowienia postępowania ilekroć zachodzą warunki wymienione w art. 95, sformułowałby swoją myśl inaczej — np. władza „wznowi" postępowanie — albo władza „orzeknie" o wznowieniu postępowania. Za taką interpretacją przemawia — zdaniem Pokrzywnickiego — brzmienie art. 96 ust. 2, używającego również zwrotu „może" oraz inne artykuły jak np. art. 101, co do którego jest chyba bezspornym, że chodzi tu o całkowite swobodne uznanie władzy. Oczywiście — kończy Pokrzywnicki — swobodne uznanie władzy w sprawach wznawianych nie może graniczyć z dowolnością i ewentualna odmowa wznowienia powinna znaleźć usazadnienie bądź w decyzji władzy bądź w aktach sprawy.

Osobiście przychylam się do zapatrywania, że w razie zaistnienia warunków, przewidzianych w art. 95, władzy nie wolno odmówić, jeżeli strona wnosi o wznowienie postępowania, a ze swobodnego uznania korzysta władza tylko wtedy. gdy chodzi o wznowienie postępowania z urzędu (ust. 2 art. 96).

Do takiego wniosku doprowadzają następujące rozważania: Różnica poglądów, jak przedstawiliśmy wyżej, powstała na tle werbalnej interpretacji użytego w art. 95 zwrotu, że w określonych tam warunkach „może" nastąpić wznowienie postępowania. Opierając się tylko na takiej interpretacji, nie dojdziemy do żadnego rezultatu, ponieważ do pewnego stopnia obie strony mają rację. Należy przeto postawić sobie pytanie, w jakim celu przepisy art. 95 zostały stworzone i jaka wynika stąd intencja ustawodawcy. Otóż, celem tych przepisów jest niewątpliwie umożliwienie stronie osiągnięcia drogą wznowienia postępowania zmiany decyzji, od której nie służy jej już środek prawny w administracyjnym toku instancji. Czy cel ten może być przez stronę osiągnięty także na innej drodze? — W pewnych warunkach tak. — W myśl bowiem art. 100 zmieniane być mogą na wniosek strony decyzje prawomocne, o ile z decyzji tych nie nabyły praw inne osoby lub też o ile osoby te godzą się na zmianę decyzji oraz o ile zmianie takiej nie sprzeciwiają się ustawy. Ostateczne zaś decyzje mogą być zmieniane na zasadzie ust. 2 art. 90 po wniesieniu przez stronę skargi kasacyjnej do N. T. A. W obu przypadkach powody zmiany decyzji mogą być najrozmaitsze i to natury zarówno proceduralnej jak i merytorycznej, ponieważ ustawodawca powodów tych nie wymienia. W obu też przypadkach działa władza niewątpliwie według swobodnego uznania, wobec czego strona nie ma prawa żądać, aby jej wniosek, dążący do zmiany zapadłej decyzji, został przez władzę uwzględniony. — Tymczasem określone w art. 95 warunki, na jakich może nastąpić wznowienie postępowania, są tego rodzaju, że w najżywotniejszym interesie strony, a często w interesie publicznym leży, aby strona drogą

wznowienia postępowania uzyskała możność osiągnięcia zmiany zapadłej decyzji. Chodzi tu przecież o takie przypadki, w których decyzja spowodowana została przez sfałszowanie jakiegoś ważnego dla sprawy dokumentu albo przez fałszywe świadectwo, przekupstwo lub inny czyn karalny; dalej chodzi tu o decyzje, które wypadły dla strony niekorzystnie z tego powodu, że nie miała ona możności zapoznania władzy w toku postępowania z pewnymi okolicznościami faktycznymi lub środkami dowodowymi, ponieważ dowiedziała się o ich istnieniu dopiero po zapadnięciu decyzji; wreszcie chodzi tu o te przypadki, w których inna władza, rozstrzygająca pytanie wstępne, zadecydowała o nim w istotnych punktach odmiennie niż to przyjęła władza orzekająca za podstawę swej decyzji. Krótko mówiąc chodzi tu o decyzje, któreby bez wątpienia wypadły zupełnie inaczej, gdyby dokument nie został sfałszowany, gdyby nowe okoliczności lub dowody nie wyszły na jaw dopiero po zapadnięciu decyzji, gdyby pytanie wstępne nie zostało inaczej rozstrzygnięte niż to przyjęła władza orzekająca, a zatem chodzi i decyzje, które powinny ulec zmianie. — Fakt, że ustawodawca uzależnił wznowienie postępowania od tak wyjątkowych warunków, wskazuje na to, że jego intencją było, aby w razie zaistnienia jednego z tych warunków strona miała p r a w o ż ą d a ć wznowienia postępowania, a władza nie mogła odmówić takiemu żądaniu, co wyłącza swobodne uznanie władzy i ogranicza je do tych przypadków, których władza działa z urzędu a nie na wniosek strony.

Wznowienie postępowania, czy to na wniosek strony, czy też z urzędu, może nastąpić tylko wówczas, gdy zachodzi jeden z warunków, wymienionych w pkt. a), b) oraz c) art. 95. Postępowanie może być przeto wznowione, jeżeli decyzja spowodowana została przez sfałszowanie lub przedstawienie słaszowanego dokumentu, przez fałszywe świadectwo, przekupstwo lub inny czyn karalny sądownie (pkt. a). — Decyzja musi zatem być s p o w o d o w a n a przez jakiś czyn natury kryminalnej t. zn. że czyn ten musiał wywrzeć w p ł y w na podjęcie danej decyzji; jeżeli takiego wpływu nie wywarł, nie ma podstaw do wznowienia postępowania. Jeżeli więc np. świadek, przesłuchany w toku postępowania złożył fałszywe zeznanie, lecz z akt sprawy wynika, że mając do dyspozycji jeszcze inny materiał dowodowy, władza nie oparła swej decyzji na jego zeznaniu, postępowanie nie może być wznowione. Zaistniał wprawdzie w tym przypadku czyn karalny, lecz nie stoi on w żadnym związku przyczynowym z wydaną przez władzę decyzją i dlatego brak podstaw do wznowienia postępowania.

Zachodzi jeszcze pytanie, do kogo należy ustalenie, czy w danym przypadku popełniony został czyn karalny. Czy ma to ustalić

władza administracyjna, orzekająca o wznowieniu, czy też właściwy sąd karny w drodze prawomocnego wyroku. — Stwierdzić należy, że w pkt. a) art. 95 ustawodawca nie uzależnił wznowienia postępowania od stwierdzenia popełnienia czynu karalnego w drodze wyroku sądowego. Po wyliczeniu przykładowo kilku przestępstw ustawodawca mówi ogólnie o innych czynach karalnych sądownie, czyli o takich czynach, które ścigane są w drodze karno-sądowej w odróżnieniu od czynów ściganych w innej drodze np. w drodze postępowania karno-administracyjnego lub dyscyplinarnego. Ustawodawcy chodziło więc o kwalifikację czynu karalnego, a nie o ustalenie zasady, że dopiero prawomocny wyrok sądowy, stwierdzający istnienie przestępstwa upoważnia władzę administracyjną do rozpatrywania wniosku o wznowienie postępowania. Przy rozstrzyganiu takiego wniosku kwestia, czy w danym przypadku istnieje czyn karalny oraz czy i jaki miał on wpływ na wydaną przez władzę decyzję, stanowi pytanie wstępne, które władza orzekająca o wznowieniu musi rozstrzygnąć zgodnie z przepisami art. 74 prawa o postępowaniu administracyjnym — Odmienne zapatrywanie W. Kałuskiego[11]), oparte na powołanym przez niego wyroku Sądu Najwyższego z 13. XII. 1926 r., a więc na wyroku wydanym jeszcze przed ogłoszeniem tego prawa, okazuje się nietrafne w świetle przepisów art. 95 pkt. a) i art. 74.

Dalej może być wznowione postępowanie, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne, które istniały już przy wydaniu decyzji lub nowe środki dowodowe, o ile okoliczności te i środki w toku postępowania nie były znane władzy rozstrzygającej i nie mogły być wówczas powołane przez stronę zainteresowaną we wznowieniu bez jej winy (pkt. b art. 95). — Nowe okoliczności faktyczne lub nowe środki dowodowe, na które powołuje się strona w swym wniosku o wznowienie postępowania, muszą być dla sprawy istotne t. zn. muszą być tego rodzaju, że zdolne są obalić merytoryczną treść decyzji i spowodować jej zmianę, co jest celem wznowienia postępowania. Okoliczności i dowody nieistotne nie mogą przeto stanowić podstawy do wznowienia postępowania, ponieważ nie mogą przyczynić się do osiągnięcia tego celu. Czy przytoczone przez stronę okoliczności i dowody są dla sprawy istotne, ocenia władza właściwa do orzeczenia wznowienia; ocenia ona również, czy wyszły one na jaw dopiero po zapadnięciu decyzji, czy nie były znane władzy rozstrzygającej i czy nie mogły być przez stronę powołane w toku postępowania. Oczywiście decyzja w tym względnie nie może być

11) W pracy przytoczonej w uwadze 1).

dowolna, lecz musi być wynikiem tej oceny i znajdować uzasadnienie w faktycznym stanie sprawy [12]).

Sporna jest kwestia, czy odnalezienie przez stronę zagubionego dokumentu, nie powołanego w toku postępowania, stanowi powód do wznowienia. — Wychodząc z założenia, że strona o istnieniu dokumentu wiedziała od chwili jego wystawienia, że zatem nic nie stało na przeszkodzie do powołania się na ten dokument w toku postępowania oraz że zagubienie dokumentu stanowi winę strony, Najwyższy Trybunał Administracyjny [13]) doszedł do wniosku, że te okoliczności uzasadniają dostatecznie odmowę władzy uznania odnalezionego dokumentu za nowy środek dowodowy.

To stanowisko N. T. A. spotkało się z krytuką St. Hillbrichta [14]) który podnosi, że trudno zgodzić się z taką interpretacją pkt. b) art. 95. Mówiąc o niemożności powołania przez stronę środka dowodowego, przepis ten ma niewątpliwie na myśli zarówno przypadek, kiedy strona o istnieniu pewnego środka dowodowego w ogóle nie wiedziała i dlatego powołać się nie mogła, jak i przypadek, gdy strona mając wprawdzie wiadomość o jego istnieniu, pozbawiona była możności k o r z y s t a n i a z dowodu np. dlatego, że dowód ulegał zagubieniu. Wkładanie na stronę obowiązku powoływania się na dowód, z którego korzystać nie może i odmawianie jej prawa do wznowienia postępowania z powodu niepowołania się na taki dowód, byłoby — zdaniem Hillbrichta — niczym nieuzasadnioną bezcelową formalistyką. Możność powołania środka dowodowego, o której mówi pkt. b) art. 95, należy rozumieć w znaczeniu możności s k o r z y s t a n i a z niego. Zagubienie dokumentu przez stronę, które w konkretnym przypadku zaszło na długo przed wszczęciem postępowania w danej sprawie, nie mogło — zdaniem Hillbrichta — stanowić winy strony, ponieważ pojęcie winy każe domniemywać się istnienia pewnego obowiązku, który nie został wykonany. O ile — zdaniem Hillbrichta — można przyjąć, że istnieje dla strony obowiązek starannego przechowywania dowodów, które zamierza wykorzystać w pewnym określonym postępowaniu, o tyle trudno zgodzić się na to, że strona ma obowiązek przechowywania własnych dokumentów poza tym postępowaniem.

W tym samym sensie co Hillbricht wypowiedzieli się również np. J. Pokrzywnicki [15]) i E. Iserzon [16]), który podnosi, że austriacka

---

[12]) N. T. A. w wyroku z 27. X. 1930 r. L. rej. 1812/29 — ZW 297 A

[13]) Wyrok z 10. XII. 1934 r. L. rej. 2113 — OPA 1133.

[14]) W głosie do wyroku, przytoczonego w uwadze 13).

[15]) W pracy przytoczonej w uwadze 6).

[16]) W swym komentarzu — porz uwaga 3).

ustawa o postępowaniu administracyjnym z 21. VII. 1925 r., będąca pierwowzorem naszego prawa, mówi w § 68 wyraźnie o „skorzystaniu" z okoliczności faktycznej lub środka dowodowego.

Ze swej strony całkowicie podzielam poglądy wspomianych autorów, że możność powołania środka dowodowego, o której mówi pkt. b) art. 95, należy rozumieć w sensie możności skorzystania z tego środka.

Wreszcie nastąpić może wznowienie postępowania, jeżeli władza administracyjna lub sądowa, właściwa dla rozstrzygnięcia pytania wstępnego, zdecydowała o nim w istotnych punktach odmiennie od oceny tego pytania, przyjętej za podstawę decyzji (pkt. c) art. 95). — Przy omawianiu art. 74 prawa o postępowaniu administracyjnym[17]) wspomnieliśmy, że orzekając co do istoty sprawy władza w pewnych przypadkach zmuszona jest do poddania własnej ocenie również pytania wstępnego, wyłaniającego się w toku postępowania, chociaż rozstrzygnięcie tego pytania należy do właściwości innej władzy administracyjnej lub do kompetencji sądu. Zmuszona jest uczynić to mianowicie wówczas gdy wydanie tymczasowej decyzji, uwarunkowanej późniejszym rozstrzygnięciem pytania wstępnego przez właściwą władzę, jest niemożliwe oraz wówczas, gdy interes publiczny wymaga natychmiastowego wydania decyzji głównej bez czekania na rozstrzygnięcie pytania wstępnego przez właściwą władzę, która pytanie to już rozpatruje. W obu tych przypadkach zdarzyć się może, że władza administracyjna lub sądowa pytanie wstępne rozstrzygnie inaczej niż to przyjęła władza, która orzekając co do istoty sprawy, pytanie to poddała własnej ocenie. Jeżeli to nastąpi, wtedy strona ma prawo domagania się wznowienia postępowania.

Wniosek o wznowienie postępowania musi być zawsze wniesiony do tej władzy, która wydała decyzję w pierwszej instancji, decyduje jednak o nim ta władza, która wydała decyzję w ostatniej instancji. Władzą właściwą do wznowienia postępowania będzie przeto zazwyczaj ta władza, która orzekała w sprawie jako instancja odwoławcza, zaś władza, która orzekała w sprawie jako pierwsza instancja, właściwą będzie do wznowienia postępowania tylko wtedy, gdy wydana przez nią decyzja wskutek niewniesienia odwołania stała się prawomocna albo gdy decyzja ta w myśl wyraźnego przepisu ustawowego była ostateczna.

Wznowienia postępowania domagać się może tylko osoba, która w poprzednim postępowaniu brała udział w charakterze strony[18]). Innym osobom zainteresowanym prawo takie nie służy.

[17]) Patrz „Gazeta Administracji" 1946 r. Nr 9. str. 474.
[18]) Wyrok N. T. A. z 19. V. 1926 r. L. rej. 690/24 — ZW 884.

Podanie winno być wniesione w ciągu dwóch tygodni od dnia, w którym strona otrzymała wiadomość o przyczynie uzasadniającej w myśl art. 95 wznowienie postępowania, przy czym strona musi udowodnić, że termin ten został przez nią zachowany.

Jeżeli decyzja spowodowana została przez sfałszowanie lub przedstawienie sfałszowanego dokumentu, przez fałszywe świadectwo, przekupstwo lub inny czyn karalny sądownie (pkt. a) art. 95), wznowienie postępowania nastąpić może w każdym czasie, w innych zaś przypadkach (pkt. b) oraz c) art. 95) tylko wtedy, o ile od dnia uprawomocnienia się decyzji nie upłynęły jeszcze trzy lata.

Wymaga jeszcze wyjaśnienia kwestia t. zw. „milczącego" lub „domniemanego" wznowienia postępowania, nazywanego także „rezygnacją z prawomocności". — W tej kwestii zaznaczyć należy przede wszystkim, że używanie określenia „milczące" czy też „domniemane" wznowienie postępowania wydaje się nieodpowiednie z tego powodu, że według terminologii prawa o postępowaniu administracyjnym „wznowienie postępowania" oznacza pewien ściśle przez to prawo określony akt administracyjny, uwarunkowany zaistnieniem okoliczności wymienionych w art. 95. Jeżeli te warunki nie zachodzą, nie można wznowić postępowania i nie można wobec tego — bez wprowadzenia pewnego zamętu pojęciowego — mówić o wznowieniu postępowania, a tymmniej o „milczącym" lub „domniemanym" wznowieniu, skoro ust. 2 art. 97 przewiduje wydanie specjalnej decyzji o wznowieniu postępowania, zbędnej tylko wówczas, gdy wznawiając postępowanie władza wydaje jednocześnie nową decyzję na podstawie posiadanych przez siebie akt bez prowadzenia dalszych dochodzeń.— Także określenie „rezygnacja z prawomocności" nie wydaje mi się odpowiednie, ponieważ odnosić się ono może tylko do tych spraw, która władza, rezygnując z powołania się na prawomocność poprzedniej decyzji, rozpatruje ponownie na wniosek strony, nie zaś z urzędu. Przy ponownym rozpatrywaniu sprawy z urzędu władza nie może rezygnować z powołania się na prawomocność poprzedniej decyzji, skoro sama z własnej inicjatywy tę prawomocną decyzję zmienia lub uchyla. — Dlatego też uważam, że o wznowieniu postępowania należy mówić tylko wówczas, gdy chodzi o zastosowanie w danym przypadku art. 95, w innych natomiast przypadkach należy używać określenia „ponowne rozpatrzenie" lub „ponowne rozstrzygnięcie" sprawy. — Uprości się też wówczas znakomicie kwestia t. zw. „milczącego (domniemanego) wznowienia postępowania". Przestanie ona bowiem w ogóle istnieć, gdyż prawo o postępowaniu administracyjnym nie pozwala na milczące wznowienie postępowania, poz-

wala natomiast w pewnych przypadkach na ponowne rozpatrzenie sprawy, zakończonej prawomocną decyzją. czy to na wniosek strony czy też z urzędu.

Kwestia „milczącego" wznowienia postępowania wyłoniła się na tle wyroku Najw. Trybunału Administracyjnego [19]), z którego wynika, że jeżeli władza po uprawomocnieniu się decyzji przedsięwzięła na skutek prośby strony pewne czynności urzędowe, zmierzające do wyjaśnienia stanu faktycznego, na którym ta decyzja była oparta, wówczas nie może powoływać się na prawomocność poprzedniej decyzji przy oddaleniu wniosku strony, o ile wspomiane czynności doprowadziły do ujawnienia innego stanu faktycznego niż ten, na którym oparta była poprzednia decyzja, lecz musi rozpatrzyć i rozstrzygnąć sprawę ponownie, opierając się na ujawnionym nowym stanie faktycznym, a to dlatego, że fakt podjęcia przez władzę wspomnianych czynności uznać należy za wznowienie postępowania.

W myśl wyżej przytoczonych uwag należałoby w tej przez Trybunał ustalonej zasadzie wprowadzić tylko drobną poprawkę a mianowicie zamiast wyrazów „wznowenie postępowania" użyć wyrazów „ponowne rozpatrywanie sprawy". Skoro bowiem w danym przypadku nie zachodzą warunki, przewidziane w art. 95, władzy nie wolno wznowić postępowania ani formalnie w drodze wydania specjalnej decyzji, ani też milcząco w drodze podjęcia pewnych czynności. Wolno natomiast władzy w granicach przepisów art. 99 i 100 ponownie sprawę rozpatrzyć i rozstrzygnąć a w myśl przytoczonego wyroku Trybunału obowiązana jest to uczynić, jeżeli podjęte przez nią czynności wykażą, że stan faktyczny sprawy w istotnych punktach jest inny niż to przyjęła władza w swej poprzedniej decyzji.

Jak już wspomiano, o wznowieniu postępowania, czy to na wniosek strony czy też z urzędu, rozstrzyga ta władza, która decydowała w sprawie w ostatniej instancji. O ile władza ta, wznawiając postępowanie, nie może jednocześnie wydać nowej decyzji na podstawie akt, którymi rozporządza, powinna orzec w jakim zakresie i w której instancji ma nastąpić wznowienie postępowania. Wznowienie nie powinno zatem rozciągać się na całe postępowanie w obu instancjach, lecz być ograniczone do zakresu koniecznego z uwagi na powód wznowienia i charakter sprawy, a przeprowadzenie tego postępowania powierzone tej instancji, która się w danym przypadku najlepiej do tego nadaje. Podkreślić należy, że władza, przeprowadzająca wznowione postępowanie, w myśl wyraźnego przepisu ustawowego (ust. 2 art. 97) nie ma prawa powtarzać tych dochodzeń przeprowadzonych

[19]) Wyrok z 17. I. 1931 r. I. rej. 2193 — Zb. Nr 338 A.

już w poprzednim postępowaniu, które nie dotyczą powodu wznowienia. Jeżeli więc np. wznowienie postępowania nastąpiło z tego powodu, że dokument, na którym między innymi dowodami oparta była poprzednia decyzja, okazał się sfałszowany, nie wolno władzy podczas wznowionego postępowania przesłuchiwać świadków, dokonywać oględzin na miejscu i w ogóle przeprowadzać ponownie dochodzeń, które przeprowadzone już zostały w porzednim postępowaniu, chyba że dochodzenia te dotyczą sfałszowanego dokumentu.

Przeciwko odrzuceniu podania o wznowienie postępowania służy stronie w ciągu 14 dni od zawiadomienia o odmowie odwołanie do władzy przełożonej (ust. 1 art. 98) t. j. do tej władzy, której podlega władza odmawiająca wznowienia pod względem służbowym nie zaś pod względem osobowym. Jeżeli więc np. sprawa, o której wznowienie strona prosi, dotyczy dziedziny reform rolnych, a wojewoda jako władza, która orzekała w sprawie w ostatniej instancji, odrzucił wniosek strony, odwołanie od jego odmownej decyzji rozstrzyga Minister Rolnictwa i Reform Rolnych jako jego władza przełożona służbowo, a nie Minister Administracji Publicznej, któremu w tym przypadku podlega wojewoda tylko pod względem osobowym. Na odmowną decyzję władzy przełożonej — w naszym przykładzie Ministra Rolnictwa i R. R. — służy stronie w myśl art. 3 prawa o Najw. Trybunale Administracyjnym (poz. 806 Dz. Ust. z 1932 r.) skraga kasacyjna do N. T. A., ponieważ jego decyzja jest ostateczna w toku instancji administracyjnych. — Jeżeli zaś wniosek strony w wznowienie postępowania rozstrzygnięty został odmownie przez resortowego ministra, ponieważ sprawa, o której wznowienie strona się ubiega, decydowana była w ostatniej instancji przez niego, wtedy nie służy stronie już odwołanie, lecz tylko skarga do N. T. A.

Przeciwko decyzji, wznawiającej postępowanie czy to na wniosek strony czy też z urzędu, w myśl wyraźnego przepisu ustawowego (ust. 2 art. 98) nie ma osobnego odwołania. Oznacza to, że odwołanie od takiej decyzji może być wniesione tylko łącznie z odwołaniem od decyzji co do istoty sprawy, która zapadnie po przeprowadzeniu wznowionego postępowania.

Nasuwa się pytanie, jaki charakter mają decyzje dotyczące wznowienia postępowania.

Jeżeli chodzi o decyzje rozstrzygające odmownie wniosek strony o wznowienie postępowania, nie może ulegać wątpliwości, że są to decyzje główne w rozumieniu art. 72, ponieważ kończą sprawę w danej instancji.

Natomiast kwestia, do jakiej kategorii należy zaliczyć decyzję wznawiającą postępowanie bądź z urzędu bądź na wniosek

strony, może w świetle orzecznictwa Najw. Trybunału Administracyjnego budzić pewne wątpliwości. W wyroku bowiem z 1. VI. 1931 r.[20]) N. T. A. orzekł, że „prawo o postępowaniu administracyjnym normuje tylko postępowanie przed władzami administracyjnymi, a nie przed N. T. A., nie zmieniło więc przepisów, według których każda decyzja, wydana przez ostatnią instancję administracyjną, jest zaskarżalna przed N. T. A, o ile ktoś twierdzi, że decyzją tą naruszono jego prawa, a ponieważ wznowienie postępowania może być właśnie taką decyzją, służy na nią stronie skarga do N. T. A." — Z poglądu wyrażonego w tym wyroku, wynika zatem, że o ile wznowienie postępowania orzekła ostatnia instancja administracyjna, a strona czuje się tym pokrzywdzona w swych prawach, może wnieść skargę do N. T. A. — Otóż, ust. 1 art. 97 głosi wyraźnie, że o wznowieniu postępowania rozstrzyga władza, która w sprawie wydała decyzję w ostatniej instancji. Gdyby więc pójść po linii rozumowania Trybunału, należałoby dojść do wniosku, że decyzja wznawiająca postępowanie nie może być wprawdzie zaczepiona w drodze osobnego odwołania (ust. 2 art. 98), lecz może być zawsze zaskarżona do N. T. A. Nie można bowiem przyjąć, by mówiąc o „ostatniej" instancji administracyjnej, Trybunał miał na myśli tylko te decyzje wznawiające postępowanie, które wydane zostały przez władzę naczelną (resortowego ministra). Wówczas bowiem decyzja taka zmieniałaby swój charakter i byłaby lub nie byłaby zaskarżalna przed N. T. A., zależnie od tego która władza ją wydała, czy resortowy minister, czy też jedna z podległych mu władz, co jest przecież nie do pomyślenia. — Wobec tego pogląd, jakoby decyzja wznawiająca postępowanie była zaskarżalna do N. T. A, a więc miała charakter decyzji ostatecznej w administracyjnym toku instancji, nie da się utrzymać wobec brzmienia ust. 2 art. 98, pozwalającego wyraźnie na odwołanie, z czego wynika, że ustawodawca nie uważa takiej decyzji za ostateczną w toku instancji administracyjnych.

To też Najw. Trybunał Administracyjny w późniejszym wyroku z 13. III. 1934 r.[21]) odstąpił od swego poprzedniego poglądu i stwierdził, że „z przepisu ust. 2 art. 98, który głosi, że przeciw decyzji wznawiającej postępowanie nie ma osobnego odwołania, wynika, że prawodawca traktuje taką decyzję jako decyzję incydentalną, którą według art. 84 można zaskarżyć tylko łącznie z odwołaniem od decyzji głównej. Decyzja taka nie jest ostateczna w toku postępowania administracyjnego i nie podlega zaskarżeniu przed Trybunałem".

---

[20]) L. rej 3981/29 — ZW 410 A.
[21]) L. rej. 6180/32 — ZW 829 A.

Do tych wywodów Trybunału można dodać chyba tylko to że decyzja wznawiająca postępowanie jest decyzją incydentalną, ponieważ ani nie załatwia istoty sprawy ani też nie kończy sprawy w danej instancji, lecz rozstrzyga kwestię wyłaniającą się po zapadnięciu ostatecznej lub prawomocnej decyzji, a mianowicie kwestię, czy są czy też nie ma podstaw do wznowienia postępowania, określonych w art. 95. Decyzja ta odznacza się jednak od innych decyzji incydentalnych tą odrębnością, że chociaż zapada po decyzji głównej, nie służy na nią skarga incydentalna (art. 84), lecz w myśl przepisu specjalnego (ust. 2 art. 98) tylko odwołanie łącznie z odwołaniem od decyzji powziętej na skutek wznowienia postępowania. *S. T.*

REFORMA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W JUGOSŁAWII

Konstytucja Jugosłowiańska z 31. I. 1946 r. wprowadza wielkie zmiany do administracji jugosłowiańskiej w porównaniu z administracją przedwojenną. Wedle tej Konstytucji organami władzy państwowej w miejscowościach, obwodach, miastach, powiatach i okręgach są rady ludowe. Rady w miejscowości wybierane są na 2 lata, inne rady na lat 3. Do rad ludowych należy kierownictwo działalności administracji terenu, wydawanie zarządzeń ogólnych w ramach przepisów prawa, ochrona porządku publicznego i ustalanie podstaw gospodarki miejscowej. Organami wykonawczymi rad ludowych są wybrane spośród członków rady komitety wykonawcze, złożone z przewodniczącego, zastępcy, sekretarza i członków. Komitety wiejskie składają się tylko z przewodniczącego i sekretarza. Ważną zasadę organizacyjną podaje art. 113 konstytucji, stanowiąc, że „organy wykonawcze i administracyjne rad ludowych podlegają zarówno swym radom ludowym jak i organom wykonawczym i administracyjnym najwyższych organów władzy państwa". Do kierowania różnymi działami administracji może rada ludowa powołać odpowiednie wydziały lub departamenty pod kierownictwem komitetów wykonawczych. Departamenty te i wydziały podlegają przy wykonywaniu swych funkcji jednocześnie komitetowi wykonawczemu, odpowiedniemu departamentowi wyższej rady ludowej oraz właściwemu ministrowi republiki.

J. St.

ORGANIZACJA SAMORZĄDU NA TERENIE OKUPACYJNYM NIEMIEC

Samorząd w radzieckiej strefie okupacyjnej Niemiec doznał gruntownych przemian, ze względu na wprowadzenie nowego prawa samorządowego dla gmin, t. zw. „demokratycznej ustawy (konstytucji) gminnej". Ponadto opracowany jest już projekt „demokratycznej ordynacji powiatowej" w sowieckiej strefie okupacyjnej. Według tego projektu reprezentantem ludności powiatu jest pochodzący z wyboru sejmik powiatowy. Do niego należą sprawy charakteru gospodarczego, kulturalnego i socjalnego, które przyczyniają się do podniesienia dobrobytu mieszkańców, a nie mogą być spełnione przez gminę. Do zadań sejmiku należy również wykonywanie władzy policyjnej. Kierownictwo sejmiku spoczywa w rękach prezydium, złożonego z przewodniczącego, zastępcy i sekretarza. Dla przygotowania postanowień sejmiku, powołuje sejmik wydziały, w skład których mogą wchodzić również mieszkańcy powiatu, nie będący członkami sejmiku. Do wydziałów, których powołanie jest obowiązkowe należy wydział główny, wydział gospodarczy wydział personalny i wydział gmin, który opracowuje zagadnienia związane z regulacją pracy gmin. Organiem wykonawczym sejmiku jest r a d a, złożona ze starosty, jego zastępcy i sześciu członków rady. Rada ma za zadanie wykonywanie postanowień sejmiku. Wszyscy członkowie rady (a więc i starosta) muszą posiadać zaufanie sejmiku. Wyrażenie „nadzór nad samorządem" zostało ze słownictwa projektu wykreślone. Organ wyższego rzędu (sejmik krajowy) może jedynie uchylić nielegalne postanowienia sejmiku powiatowego. Celowość działania sejmiku powiatowego zapewniona jest głównie drogą uzgodnień.

Sejmik wybierany jest na trzy lata. Projekt przewiduje możność odwołania się do ogółu mieszkańców powiatu dla rozstrzygnięcia pewnej kwestii. Na czele wszystkich zadań sejmiku stoi troska o wykonanie ogólnych planów gospodarczych.

Brytyjska okupacyjna strefa Niemiec również przeżyła reformę samorządu (I. IV. 1946, Niemiecka ordynacja gminna"). Na wpro-

wadzonym obecnie ustawodawstwie wyraźnie odbijają się myśli organizacyjne angielskiego zarządu lokalnego. Ordynacja gminna (dla gmin wszelkich typów) w brytyjskiej strefie okupacyjnej przewiduje, że naczelnym organem gminy jest wybieralna rada. Specjalnych organów wykonawczych rada nie posiada. Burmistrz reprezentuje jedynie gminę, jak również należy do niego przewodnictwo w radzie i troska o przygotowanie materiału obrad. Kompetencje jego nie przewyższają formalnie w większym stopniu kompetencji jakiegokolwiek członka rady. Łącznikiem rady gminnej z biurem wykonawczym gminy jest wybrany spośród członków rady wydział (o charakterze komisji rady). Faktyczne wykonawstwo i właściwy zarząd sprawami gminy należy do d y r e k t o r a, który jest t. zw. niepolitycznym naczelnym urzędnikiem gminy. Dyrektor w każdej gminie musi posiadać akademickie wykształcenie. Dyrektorowi, jak również innym urzędnikom na naczelnych stanowiskach w biurze gminy, zakazana jest wszelka aktywność polityczna na terenie gminy. Rada może zlecić dyrektorowi również pewien zakres swobodnego zarządu sprawami gminy w granicach określoych uchwałą rady. Dyrektor jest urzędnikiem płatnym, praca burmistrza i członków rady jest honorową. Rada reguluje zakres działalności gminy i nadaje kierunek pracom gminy.

J. St.

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

Z działu administracji publicznej ogłoszone zostały w Dzienniku Ustaw następujące przepisy:

Rozporządzenie Ministra Administracji Publicznej z 15.I.1947 r. (Dz. Ust. Nr 7, poz. 37), wyłączające gromadę Okręg z gminy wiejskiej Wietrzychowice (pow. dąbrowski, wojew. krakowskie i właczające ją do gminy wiejskiej Gręboszów.

Dekret z 3.II.1947 r. o uznaniu ważności niektórych małżeństw i rozwodów obywateli polskich (Dz. Ust. Nr. 14 poz. 51). — Dekretem tym uznane zostały za ważne wobec Państwa: 1) rozwody, udzielone na podstawie prawa radzieckiego obywatelom polskim w okresie od 1.IX.1939 r. do 29.I.1946 r. na obszarach, które z mocy umowy o polsko - radzieckiej granicy państwowej znalazły się w granicach ZSRR, 2) małżeństwo zawarte przez obywatela polskiego w okresie od 1.IX.1939 r. do 1.I. 1946 r. na obszarze Rzeszy Niemieckiej w jej granicach z 1. X. 1939 r., o ile przy jego zawarciu zachowana została forma wymagana przez przepisy wyznaniowe jednego z małżonków, 3) t. zw. tajne śluby kościelne, zawarte podczas okupacji przez obywateli polskich na obszarze b. zaboru pruskiego. — Orzeczeniom rozwodowym, wymienionym pod 1), nadaje klauzulę wykonalności sąd okręgowy miejsca zamieszkania jednej ze stron w Polsce. Akty rozwodów i małżeństw, wymienionych pod 1) i 2), wpisywane są do właściwych ksiąg stanu cywilnego w trybie art. 28 ust. 1 prawa o aktach stanu cywilnego t. j. za zezwoleniem okręgowe władzy nadzorczej. Jeżeli zaś chodzi o małżeństwo, wymienione pod 3), to urzędnik stanu cywilnego obowiązany jest sporządzić akt małżeństwa na podstawie zaświadczenia właściwego duchownego. Ponadto dekret postanawia, że może być uznana ważność małżeństwa, zawartego przez obywatela polskiego na obszarze Rzeszy Niemieckiej w okresie od 1.IX.1939 r. do 1.I.1946 r. przed oficerem łącznikowym w obozie lub przed komendantem obozu (z wyłączeniem komendantów mianowanych przez władze niemieckie), przy zastosowaniu trybu wskazanego w art. 29 prawa

o aktach stanu cywilnego t. j. jeżeli zawarcie małżeństwa wpisane zostanie na podstawie zarządzenia Ministra Administracji Publicznej do ksiąg tego urzędu stanu cywilnego, w którego okręgu małżonkowie mieszkają w czasie wydania zarządzenia Ministra.

Rozporządzenie Ministra Administracji Publicznej z 18.I.1947 r. (Dz. Ust. Nr. 15, poz. 59), wyłączające z obszaru gminy wiejskiej Uście Solne (pow. bocheński, wojew. krakowskie) gromady Drwinia, Grobla, Świniary, Trawniki, Wola Drwińska i Zielona, a tworzące z obszaru tych gromad gminę wiejską Drwinia z siedzibą zarządu gminnego w Drwini.

Rozporządzenie Ministra Administracji Publicznej z 22.I.1947 r (Dz. Ust. Nr. 15, poz. 60), wyłączające z gminy wiejskiej Lisia Góra (pow. tarnowski, wojew. krakowskie) gromadę Jodłówka i włączające ją do gminy wiejskiej Gumniska.

Rozporządzenie Ministra Administracji Publicznej z 18.I.1947 r. (Dz. Ust. Nr 16 poz. 65), wyłączające z obszaru gminy wiejskiej Bogucice (pow. bocheński, wojew. krakowskie), gromady Baczków, Dziewin, Gawłówek, Mikluszowice i Wyżyce, a tworzące z ich obszaru gminę wiejską Mikluszowice z siedzibą zarządu gminnego w Mikluszowicach.

Dekret z 28.1.1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych (Dz. Ust. Nr. 21, poz. 84). Dekret ten reguluje w sposób szczegółowy egzekucję świadczeń pieniężnych w drodze administracyjnej, uchylając wszelkie przepisy dotyczące przedmiotów w nim normowanych, a w szczególności ustawę z 10.III.1932 r. o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (poz. 283 Dz. Ust.) oraz art. 24 — 43 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej o postępowaniu przymusowym w administracji (poz. 342 Dz. Ust. z 1928 r.). W wykonaniu tego dekretu ogłoszone zostało jednocześnie rozporządzenie Rady Ministrów z 16.I.1947 r. (poz. 85 Dz. Ust.), mocą którego przymusowe ściąganie niektórych świadczeń pieniężnych poruczone zostało zamiast władzom skarbowym organom wykonawczym gmin miejskich i wiejskich wzgl. wydziałom wykonawczym komisyj uzdrowiskowych. Gminy ściągają świadczenia na rzecz związków samorządu terytorialnego i ich instytucji oraz na rzecz Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych z tytułu składek, a także świadczenia z tytułu kar pieniężnych i grzywien, nakładanych przez władze administracji ogólnej; komisje zaś uzdrowiskowe ściągają świadczenia pieniężne z tytułu taks, opłat i kar na rzecz funduszu kuracyjnego, pobieranych na podstawie art. 34 pkt. 2 i art. 35 pkt. 6 ustawy o uzdrowiskach (poz. 254 Dz. Ust. z 1922 r. i poz. 331 Dz. Ust. z 1928 r.).

Dwa rozporządzenia wykonawcze Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z 20.I.1947 r. do dekretu o podatkach komunalnych (Dz. Ust. Nr. 25, poz. 96 i 97). Pierwsze z tych rozporządzeń wyjaśnia i rozwija szereg artykułów wspomnianego dekretu, drugie zaś ustala na rok 1945 normę podstawową dla wymiaru podatku gruntowego w poszczególnych powiatach oraz przeciętną cenę 1 kwintala żyta.

Rozporządzenie wykonawcze Ministrów Administracji Publiczenej i Ziem Odzyskanych z 20. I. 1947 r. do dekretu o finansach komunalnych (Dz. Ust. Nr 25 poz. 98), uzupełniające przepisy tego dekretu.

PRZEGLĄD CZASOPISM I WYDAWNICTW

„Rada Narodowa“ Nr. 4 i 5/6 z lutego br.

Nr 4 „Rady Narodowej“ zawiera między innymi artykuł Adama Wendla „Czym była Krajowa Rada Narodowa“, omawiający ogólnie kierunki i wyniki działalności Krajowej Rady Narodowej, która wobec przeprowadzenia wyborów do Sejmu Ustawodawczego przestała obecnie istnieć, a która w najtrudniejszych warunkach odbudowy Państwa dokonała doniosłych posunięć tak w zakresie politycznym, jak i w dziedzinie przebudowy ustrojowej Państwa. P. Segalewicz omawia kompetencje Nadzwyczajnych Komisji Mieszkaniowych, Inż. Zofia Łupińska „Zadania Rad Narodowych w dziedzinie rozwiązania problemu siły pociągowej w rolnictwie“, poza tym inne artykuły poświęcone są omówieniu aktualnych problemów samorządowych (między innymi artykuł A. Nitribitta o obowiązkowych zadaniach i czynnościach gmin).

Nr. 5/6 (podwójny) zawiera między innymi następujące artykuły Dr. Edwarda Grabowskiego „Ważniejsze ustawy i dekrety wydane w roku 1946“, Joanny Federowicz „Ulgi podatkowe dla repatriantów i osadników“, A. Nitribitta „Zakres działania gminnych rad narodowych“, oraz dalszy ciąg artykułu tegoż autora rozpoczętego w numerze poprzednim o obowiązkowych zadaniach i czynnościach gmin. J. Morawska - Millerowa omawia sprawę prowadzenia przez wszystkie rady narodowe „Księgi uchwał“, zwracając uwagę na doniosłość prowadzenia tej księgi, obrazującej działalność danej rady. Zygmunt Leski porusza zagadnienia kontroli wykonywanej przez terenowe rady narodowe. W artykule tym autor wprawdzie na wstępie zaznacza, że nie każda instytucja czy urząd nadaje się w praktyce do kontroli rad i że kontrole wymagające specjalnych kwalifikacyj powinny być raczej odsunięte na plan drugi, — jednak mimo to jako „szczególnie wdzięczne pole dla Komisyj kontroli rad narodowych“ wymienia między innymi kontrolę działalności sądów, celem zbadania technicznej sprawności ich działania. Wydaje się, że tego rodzaju kontrola przede wszystkim wymagałaby owych specjalnych kwalifikacyj, o których autor na wstępie wspomina. W artykule „Przyczyny nienormalnego funkcjonowania rad narodowych“ S. Sitek wskazuje, że przyczynami tymi są głównie: nie-

odpowiedni dobór ludzi w radach, ich bierność i brak inicjatywy, nieznajomość przepisów prawnych dotyczących rąd, oraz trudności czynione radom w ich działalności, zwłaszcza kontrolnej przez czynniki administracyjne. Z innych artykułów wymienić należy artykuł Juliana Faszczewskiego „Co i w jaki sposób gminna rada narodowa może zrobić w ciągu najbliższego roku dla rozwoju gospodarczego i kulturalnego swojej gminy".

„Demokratyczny Przegląd Prawniczy" (Nr. 1 — 2 za styczeń i luty bież. roku).

Zeszyt zawiera między innymi artykuł Henryka Świątkowskiego „Prawo w służbie narodu", w którym autor omawia sprawę unifikacji prawa polskiego, dając historyczny przegląd prac unifikacyjnych u nas od statutu wiślickiego począwszy i przedstawiając wyniki tych prac w obecnym okresie. Ponadto przedstawia autor działalność Ministerstwa Sprawiedliwości, w zakresie podniesienia poziomu studiów prawniczych oraz zamierzenia na przyszłość. Z dalszych artykułów wymienić należy: Władysława Witkowskiego „Ubezwłasnowolnienie", omawiający dane zagadnienie pod kątem przepisów prawa materialnego i formalnego, dalej Aleksandra Woltera „Władza opiekuńcza", Seweryna Szera „Nowe prawo rzeczowe", Józefa Ignacego Bielskiego „Nowe prawo spadkowe", Dr. Jana Wasilkowskiego „Zagadnienie kodyfikacji jednolitego prawa cywilnego", Ryszarda Artke „Unifikacja prawa dotyczącego odpowiedzialności przedsiębiorstw komunikacyjnych za nieszczęśliwe wypadki", Dr. Zygmunta Fenichela „Próba charakterystyki ustawodawstwa polskiego za okres 1944 — 1946, oraz artykuł Henryka Świątkowskiego poświęcony omówieniu działalności Jana Ostroroga (*1436 †1501) wybitnego prawnika polskiego, autora memoriału „Monumentum pro reipublicaę ordinatione" z 1477 r., który w memoriale tym podniósł między innymi postulat unifikacji prawa polskiego, zrealizowany dopiero obecnie.

„Państwo i Prawo" Nr. 2 (za luty 1947 r.).

Numer ten otwiera artykuł Mariana Muszkata i Jerzego Sawickiego „Odpowiedzialność Niemiec a nasze prawa do Ziem Odzyskanych", w którym autorzy uzasadniają nasze prawa do tych ziem odpowiedzialnością Niemiec za naruszenie zobowiązań międzynarodowych. Trzecia Rzesza powinna ponosić odpowiedzialność jako przestępca winny zbrodni międzynarodowej, a do Rzeszy powinny być zastosowane środki zabezpieczające w formie pozbawienia jej baz wyjściowych do ewentualnej nowej agresji. Interesujący ten artykuł jest wyrazem nowych prądów w dziedzinie prawa międzynarodowego, które odpowiedzialność za zbrodnie międzynarodowe państw przenoszą na płaszczyznę odpowiedzialności karnej przy wprowadzeniu specjalnych sankcyj, względnie środków zabezpieczających.

Mirosław Orłowski w artykule „Pojęcie gospodarki planowej“ podnosi, że wszystkie siły działające w gospodarce wojennej z natury rzeczy wpływają na przekształcenie przedwojennego ustroju gospodarstwa narodowego w nowe formy, które nawet po zakończeniu wojny ulegają petryfikacji i stają się elementami nowego ustroju w formie t. zw. gospodarki planowej. Gospodarka planowa (w odróżnieniu od t. zw. gospodarki kierowanej oraz od bezpośredniego prowadzenia przez Państwo poszczególnych gałęzi produkcji lub komunikacji) polega według definicji autora na takim ustroju, w którym całe gospodarstwo albo przyjnajmniej jego najgłówniejsze, kluczowe gałęzie prowadzone są przez jeden podmiot gospodarczy według jednolitego planu. Planowanie gospodarcze definiuje autor jako systematyczne uporządkowanie pewnej grupy czynności ekonomicznych, stosownie do określonego celu z góry postawionego. Przedmiotem gospodarki jest gospodarstwo narodowe w jego kluczowych gałęziach. Podmiotem planowania może być współcześnie jedynie państwo. Jako cel gospodarowania, państwo postawić sobie może osiągnięcie maksymalnego potencjału gospodarczego na wypadek zbrojnego konfliktu, zapewnienie krajowi autarkii gospodarczej, pełnego zatrudnienia i powszechnego dobrobytu.

Prof. J. Langrod w artykule „Uwagi o roli zwyczaju w prawie administracyjnym“ (fragment z książki „Instytucje prawa administracyjnego“), omawia zagadnienie uwzględniania w prawie administracyjnym zwyczajów i wskazuje na oddziaływanie ich na rozwój prawa administracyjnego oraz wpływ zwyczaju na praktykę administracyjną i tworzenie się „prawa zwyczajowego“. Z innych artykułów wymienić należy: Dr. Stefana M. Grzybowskiego „Wynik pracy i prawa pracownika na tle istoty stosunku pracy“, Jana Jakóba Litauera „Prawo międzynarodowe prywatne w nowym włoskim kodeksie cywilnym“, Dr. Emila Stanisława Rappaporta „Niebezpieczeństwo „małych“ katastrof komunikacyjnych“ (nowa wykładnia art. 215 KK), — w artykule tym autor dochodzi do wniosku, że szybka, niedozwolona jazda samochodowa winna być traktowana jako wynik świadomego ryzyka kierowcy, przy czym sprawca wypadku winien ponosić karę po myśli art. 215 § 1 k. k. Ponadto wymienić należy artykuły: Mieczysława Siewierskiego „Czynnik rewizyjny w postępowaniu przed Sądem Najwyższym“, oraz Dr. Mariana Muszkata „Wydawanie osób poszukiwanych lub skazanych za przestępstwa wojenne albo przestępstwa współpracy z nieprzyjacielem“.

Zeszyt zawiera, jak zwykle, dział recenzyj, orzecznictwa Sądu Najwyższego i dodatek cywilistyczny.

„Życie Gospodarcze“ (Katowice).

Ukazał się Nr. 5 (15 — 31 marca br.) tego pisma podającego, jak zawsze, szereg artykułów z dziedziny gospodarczej. Między innymi zwró-

cić należy uwagę na artykuł Marcina Głąba „Niepokojące wyniki w gospodarce samorządowej“, w którym autor podnosi trudne warunki gospodarki samorządowej, wykazujące milionowe deficyty. Autor przypisuje to umniejszeniu źródeł dochodu samorządu wywołanego dekretem z 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych. Podczas gdy dawniej związki samorządowe czerpały większość swych dochodów z dodatków do podatków państwowych, — to obecnie gminy pobierać mogą wyłącznie podatki od nieruchomości, gruntowy, od lokali, od publicznych zabaw i widowisk oraz od kopalń. Ponadto szereg przedsiębiorstw samorządowych zostało przejętych na własność przez Państwo (jak Elektrownia warszawska), wobec czego przestały one być źródłem dochodu dla samorządu. Życie i nowe ustawodawstwo narzuca przy tym samorządom nowe zadania i obciążenia. W tej sytuacji widzi autor konieczność poddania gruntownej rewizji obecnego ustawodawstwa w kierunku przyznania samorządom przedwojennych źródeł dochodu.

W związku z tym artykułem, zaznaczyć należy, że jakkolwiek sytuacja gospodarcza samorządu, a zwłaszcza miast jest istotnie trudna, to jednak nie można zapominać, że dekret o podatkach komunalnych wszedł dopiero ostatnio w życie i że samorządy nie wyczerpały jeszcze wszelkich możliwości dochodowych na jego podstawie — wobec czego definitywne wnioski co do wpływu tego dekretu na sytuację finansową samorządów są na razie raczej przedwczesne.

Numer zawiera poza tym, jak zwykle, bogatą kronikę życia gospodarczego.

„Tygodnik Gospodarczy“. Wydawnictwo Izby Przemysłowo-Handlowej w Poznaniu, Administracja: Poznań, księgarnia Wł. Wilaka, ul. Kantaka 10.

Pismo to poświęcone omawianiu aktualnych zagadnień gospodarczych, przeznacza wiele miejsca między innymi sprawom podatkowym. Nadesłany nam Nr. 10 „Tygodnika gospodarczego“ z 8 marca br. zawiera szereg artykułów z tej dziedziny, a między innymi artykuł „Działalność naukowa, literacka i artystyczna a podatek dochodowy“, oparty na dyrektywach zawartych w okólniku Ministerstwa Skarbu z 18 lipca 1946 r. Nr. 436, dotyczącym kwestii opodatkowania dochodów z tej działalności. Numer zawiera też specjalny dział wyjaśnień w sprawach skarbowych i księgowych.

„Gaz, Woda i Technika Sanitarna“ — miesięcznik, organ Polskiego zrzeszenia gazowników, wodociągowców i techników sanitarnych (Warszawa, ul. Koszykowa 81).

Ukazały się Nr. 1 i 2 za styczeń i luty br. zawierające szereg artykułów mogących zainteresować zwłaszcza zarządy miast ze względu na poruszane problemy z dziedziny wodociągów, gazownictwa i kanalizacji.

„Administracja i samorząd na Ziemiach Odzyskanych“ (Poznań — Instytut zachodni, Sekcja prawna).

Ukazał się Nr. 6 — 7 tego czasopisma, zawierający artykuły: Romana Stacheckiego „Opieka Społeczna na Ziemiach Zachodnich“, Mgr Józefa Frieske „Samorządowe Biblioteki powszechne“ oraz Mgr. A. Rosochowicza „Zasady kasowo-rachunkowe w gminach miejskich“. Ponadto zeszyt zawiera dział bibliografii i recenzji.

„Wiadomości Statystyczne“ Gł. Urzędu Statystycznego (Warszawa ul. Narbutta 33).

Ukazały się zeszyty Nr. 1 — 4 (za styczeń i luty br.)

WYDAWNICTWA NADESŁANE

Sprawozdanie Wyższej szkoły administracyjno-handlowej w Częstochowie za rok 1945/46. Częstochowa 1946 (67 str.).

Materiały Informacyjne Biura Studiów osadniczo-przesiedleńczych. Zeszyt 1. Kraków 1946.

Wydawnictwo ma na celu zapełnienie luki, jaka istnieje dotychczas w dziedzinie informacyj statystycznych o Ziemiach Odzyskanych. Zeszyt podaje dane odnoszące się do powierzchni i zaludnienia tych ziem, podziału zawodowego ludności oraz liczby i powierzchni gospodarstw rolnych i leśnych.

Sprawozdania II i III Sesji Rady Naukowej dla zagadnień Ziem Odzyskanych (Kraków, pl. Szczepański 5).

W Nr. 9 „Gazety Administracji“ z 1946 r. zwróciliśmy uwagę na powyższe wydawnictwo i omówiliśmy zeszyt 1. publikacji II Sesji Rady Naukowej.

Obecnie otrzymaliśmy zeszyty 2 i 3 poświęcone problemom osadnictwa.

Zeszyt 2 zawiera szereg artykułów omawiających poszczególne problemy osadnictwa rolniczego.

Zeszyt 3 poświęcony jest problemom osadnictwa nierolniczego i zawiera następujące prace: Emil Ehrlich, „O racjonalną sieć handlową na Ziemiach Odzyskanych“, Tadeusz Kulicki „Robotnicze kolonie ogrodniczo-mieszkaniowe“, Julian Goryński „Warszawa jako przykład współzależności planowania odbudowy i akcji osadnictwa miejskiego“, Wacław Skrzywan „Rola samorządu gospodarczego i zawodowego na Ziemiach Odzyskanych“, Paweł Rybicki „Organizacja osadnictwa miejskiego na Ziemiach Odzyskanych w oparciu o samorząd gospodarczy“, Halina Sukiennicka „Uwagi w sprawach organizacji osadnictwa miejskiego“

W serii publikacji prac III Sesji Rady Naukowej (odbytej w czerwcu 1946 r.) ukazał się zeszyt 3 (163 str.), poświęcony również problemom osadnictwa nierolniczego, który zawiera referaty następujące: Andrzej Wierzbicki „Problemy przemysłowe osadnictwa na Ziemiach Odzyskanych“, Witalis Talejko „Rola urzędów zatrudnienia w akcji osadniczej“, Emil Ehrlich „Zagadnienie osadnictwa sił roboczych dla przemysłu, Stanisław Róg „Problem sił pracowniczych w przemyśle Ziem Odzyskanych“, Edward Rose „Zagadnienie sił roboczych w przemyśle węglowym nowej Polski“, Stanisław Niemierko „Aktualne zagadnienia planowania miast na Dolnym Śląsku, Adam Andrzejewski „Zagadnienie mieszkaniowe miast“, Tadeusz Kalicki „Zagadnienie ogrodów działkowych na Ziemiach Odzyskanych.

OPINIE I PORADY PRAWNE

Niektóre zagadnienia kwaterunkowe.

Postanowienia dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu [1]) nasuwają niejednokrotnie w praktyce pewne wątpliwości. Będziemy się starali niektóre z nich poniżej wyjaśnić i ułatwić w ten sposób stosowanie przepisów dekretu, uwzględniając te wątpliwości, które zostały podniesione w listach naszych czytelników do Redakcji.

1. Zasadnicza wątpliwość nasuwa się niektórym władzom kwaterunkowym w kwestii, czy wszyscy posiadacze lokali mieszkalnych (główni lokatorzy i padnajemcy) w miejscowościach objętych publiczną gospodarką lokalami powinni w myśl przepisów dekretu uzyskać formalny przydział lokalu od władzy kwaterunkowej.

Otóż wspomniany dekret postaniawia wprawdzie, że w miejscowościach objętych publiczną gospodarką lokalami prawo do zajmowania mieszkania mają jedynie osoby wymienione w art. 4) dekretu tj. osoby, które ze względu na wykonywanie pracy zawodowej w danej miejscowości są z nią związane, oraz że zajmować samodzielne mieszkania mogą te osoby tylko na podstawie przydziału władzy kwaterunkowej (art. 5), jednakowoż przepisy te oczywiście obowiązują dopiero od dnia wejścia dekretu w życie tj. od dnia 13 lutego 1946 r., nie mają zatem wstecznej mocy obowiązującej. Wobec tego dopiero od powyższego dnia począwszy samodzielne lokale mieszkalne w miejscowościach objętych publiczną gospodarką lokalami mogą być zajmowane tylko na podstawie formalnego przydziału i tylko przez osoby mające prawo do przydziału lokalu w danej miejscowości. Osoby więc, które prawo takie mają tj. należą do jednej z kategorii osób wymienionych w art. 4, które jednak jeszcze przed dniem 13 lutego 1946 r. zajęły na podstawie jakiegokolwiek ważnego tytułu(jako właściciele, użytkowcy, najemcy,

[1]) Zobacz artykuły Dr Mariana Buszyńskiego w Nr 2/3 4/6 „Gazety Administracji" z r. 1946 dotyczące uprawnień władz administracyjnych i postępowania w prawach lokalowych.

podnajemcy, lub na podstawie przydziału władz wydanego na zasadzie przepisów poprzednio obowiązujących), nie mają oczywista potrzeby zwracać się do władzy kwaterunkowej o przydział tego już przez siebie legalnie zajmowanego lokalu.

Natomiast osoby, które nie należą do żadnej z kategorii osób wymienionych w art. 4, choćby przed wejściem w życie dekretu zajmowały lokal na podstawie ważnego tytułu, nie mają od dnia 13 lutego 1946 r. począwszy według przepisów dekretu prawa do zajmowania nadal danego lokalu. W wyjątkowych wypadkach mogłyby one prawo to uzyskać na podstawie decyzji miejskiej (gminnej) rady narodowej wydanej na zasadzie ust. 3 art. 4 dekretu.

O ileby jednak prawa takiego w tej drodze nie uzyskały, i o ileby w danej miejscowości zabrakło mieszkań dla osób należących do jednej z kategoryj wymienionych w art. 4. — mogłyby być na podstawie art. 25 lit. c) usunięte z zajmowanego mieszkania przy równoczesnym przydzieleniu tego mieszkania osobie uprawnionej (art. 4).

Jednakowoż nawet w okresie po wejściu w życie postanowień dekretu nie wszystkie osoby obowiązane są do uzyskiwania przydziału lokali przez władzę kwaterunkową. Mianowicie w miejscowościach objętych publiczną gospodarką lokalami nawet w razie wprowadzenia tzw. norm zaludnienia (art. 7) dopuszczalny jest wolny podnajem pomieszczeń sublokatorskich, który wymaga jedynie potwierdzenia władzy kwaterunkowej. W wypadkach tych zatem prawo danego sublokatora do zajmowania podnajmowanego przez niego lokalu opiera się nie na przydziale, lecz na umowie podnajmu potwierdzonej przez władzę.

W miejscowościach objętych zaś tylko publiczną kontrolą najmu dopuszczalny jest nadal zarówno wolny najem jak i podnajem lokali, z tym ograniczeniem, że najem (nie podnajem) wymaga zatwierdzenia władzy kwaterunkowej.

2. W jednym z pism do Redakcji została podniesiona wątpliwość, czy w miejscowościach objętych publiczną kontrolą najmu zarząd miejski jako władza kwaterunkowa może przydzielić lokal danemu reflektantowi wbrew woli właściciela domu, czy też ograniczony jest jedynie do możności zatwierdzenia względnie odmowy zatwierdzenia umów najmu zawartych przez właściciela domu z najemcą.

Otóż w miejscowościach objętych publiczną kontrolą najmu może nastąpić przydział wolnego lokalu przez władzę kwaterunkową na podstawie art. 20 lit. a) dekretu, nawet wbrew

woli właściciela domu, jeżeli względy publiczne za tym przemawiają [2]).

Poza tym władza kwaterunkowa powołana jest na podstawie art. 21. lit. c) dekretu do zatwierdzenia względnie odmowy zatwierdzenia każdej umowy najmu zawieranej przez właścicieli (zarządców) nieruchomości. Dekret nie wskazuje, w jakich wypadkach nastąpić może odmowa zatwierdzenia takiej umowy. Z przepisów dekretu wynika, że odmowa powinna nastąpić wówczas, gdy wielkość danego mieszkania nie odpowiada normom przewidzianym w przepisach kwaterunkowych wydanych przez miejską (gminną) radę narodową (art. 20 lit. b), a więc gdyby np. wbrew normom zawartym w tych przepisach właściciel domu zamierzał wynająć samotnej osobie kilkupokojowe mieszkanie. Ponadto władza kwaterunkowa odmówi zatwierdzenia pewnej umowy najmu również w takim wypadku, gdyby w braku innego wolnego lokalu względy publiczne wymagały przydzielenia tego lokalu innej osobie na podstawie art. 20 lit. a) (np. lekarzowi w miejscowości pozbawionej lekarza). Podobnie gdyby np. starał się o przydział w danej miejscowości urzędnik, pełniący służbę w tej miejscowości, wówczas w braku innego odpowiedniego wolnego lokalu, mogłaby władza kwaterunkowa przydzielić temu urzędnikowi pewne mieszkanie nawet wtedy, gdyby właściciel domu zamierzał je wynająć komu innemu i zwrócił się do władzy kwaterunkowej o zatwierdzenie odnośnej umowy najmu, a zarazem zatwierdzenia tej umowy odmówić.

Zatwierdzenie umowy najmu konieczne jest dla ważności umowy (art. 21 lit. e), przez zatwierdzenie jej jednak umowa ta nie traci charakteru umowy prywatno prawnej, wobec czego nie może być ona uważana za tytuł wykonawczy w rozumieniu rozporządzenia o postępowaniu przymusowym w administracji.

3. Gdyby pewna osoba wbrew przepisom dekretu zajęła lokal mieszkalny mimo braku zatwierdzenia umowy najmu przez władzę kwaterunkową, podlegałaby sankcji karnej z art. 37 lit. a) dekretu. Zarazem władza kwaterunkowa miałaby możność spowodowania przymusowego usunięcia takiej osoby z danego lokalu mieszkalnego z trybie postępowania przymusowego w administracji (Dz. Ust. z 1928 r. poz. 342) wraz z ewentualnymi sublokatorami, a to na podstawie art. 1 lit. a), art. 3 lit. b) i art. 14 ust. 1) lit. a) tegoż postępowania. Dekret nie przewiduje obowiązku władzy kwaterunkowej do dostarczenia takiej osobie innego mieszkania, przeciwnie, według art. 39 zarząd miejski (gminny) może nawet

---

[2]) Zobacz artykuł „Uprawnienie władz administracyjnych w sprawach lokalowych" w Nr 2/3 „Gazety Administracji" z r. 1946 str. 112.

osobę ukaraną prawomocnym orzeczeniem za zajęcie lokalu bez uzyskania zatwierdzenia umowy najmu, pozbawić prawa przydziału lokalu w danej miejscowości.

Zauważyć jednak przy tym należy, że publiczna kontrola najmu nie odnosi się do umów podnajmu, wobec czego umowy o podnajem mieszkania nie ulegają zatwierdzeniu władz kwaterunkowych. Brak zatem zatwierdzenia umowy podnajmu nie może oczywiście uzasadniać eksmisji administracyjnej podnajemcy.

4. Ponieważ przydział mieszkania przez władzę kwaterunkową nie jest uzależniony od zgody właściciela domu, wobec tego władza kwaterunkowa może zezwolić osobom które uzyskały przydział mieszkań, na zamianę ich między sobą bez zgody właściciela domu. W takim wypadku powinna władza kwaterunkowa formalnie przydzielić odnośnym osobom uzyskane wskutek zamiany mieszkania.

5. Kwestia, czy głównemu lokatorowi względnie podnajemcy opuszczającemu mieszkanie, służy prawo zwrotu kosztów remontu mieszkania, jest zagadnieniem prawa cywilnego, a rozstrzygnięcie jej wchodzi w zakres właściwości sądów powszechnych, nie zaś władz administracyjnych.

6. Przewidziane w art. 29 lit. a) udzielanie przez wojewódzką komisję lokalową zezwoleń urzędom, władzom itd., za złożenie wniosku o przydział lokalu odnosi się tak do lokali w miejscowościach objętych publiczną gospodarką lokalami, jak i w miejscowościach objętych publiczną kontrolą najmu. Dekret nie uzależnia bowiem udzielania tych zezwoleń od tego, w jakiej miejscowości lokal jest położony. Ponadto skoro przepis art. 20 lit. a) przewiduje przydzielanie lokali również w miejscowościach objętych publiczną kontrolą najmu, przeto gdyby zaszła potrzeba przydzielenia w tych miejscowościach wolnego lokalu jednej z instytucji wymienionych w art. 29 lit. a), koniecznym byłoby uzyskanie przez nią wymaganego w tym przepisie zezwolenia. Zarządzenie to nie ma wymieniać konkretnego lokalu, wybór bowiem odpowiedniego lokalu należy do władzy kwaterunkowej, lecz powinno stwierdzać jedynie dopuszczalność wystąpienia z odpowiednim wnioskiem.

O ileby kilka instytucyj uzyskało takie zezwolenie, wówczas wojewódzka komisja lokalowa powinna ustalić kolejność, w jakiej odnośne wnioski mają być uwzględnione przez władzę kwaterunkową (art. 29 lit. b). Ustalenie tej kolejności byłoby zbędne jedynie wówczas, gdyby ilość wolnych lokali w danej miejscowości wystarczała na równoczesne uwzględnienie wszystkich wniosków, tj. na przydzielenie lokali wszystkim instytucjom, które zezwolenie uzyskały. Ustalona przez wojewódzką

komisję lokalową kolejność wiąże oczywista władzę kwaterunkową.

7. W wypadku, gdyby w miejscowości objętej publiczną kontrolą najmu właściciel domu zamierzał sam zająć **w o l n e** mieszkanie w swoim domu, wówczas na zajęcie tego mieszkania nie potrzebowałby zezwolenia władzy kwaterunkowej, ani nie byłby związany ograniczeniami co do wielkości mieszkania wynikającymi z miejscowych przepisów kwaterunkowych. Publiczna kontrola najmu bowiem, jak już z samej nazwy wynika, wprowadza jedynie ograniczenia **n a j m u w o l n y c h l o k a l i**, zajęcie zaś mieszkania przez właściciela nie opiera się na umowie najmu, lecz wynika z jego prawa własności.

Jednakowoż należałoby stanąć na stanowisku, że nawet właściciel domu nie mógłby zająć dla siebie **w o l n e g o l o k a l u** w swoim domu wówczas, gdyby lokal ten był **k o n i e c z n y** na publiczne potrzeby kwaterunkowe państwowej władzy cywilnej, lub wojskowej albo władzy samorządowej, która uzyskała przewidziane w art. 29 lit. a) zezwolenie na złożenie wniosku o **p r z y d z i a ł** lokalu, według bowiem art. 22 ust. 1 państwowe władze cywilne i wojskowe oraz władze samorządowe mają prawo **p i e r w s z e ń s t w a** do uzyskania przydziału lokali na **p u b l i c z n e p o t r z e b y k w a t e r u n k o w e** przed innymi osobami, a więc także i pierwszeństwo przed właścicielem domu.

8. Co do kwestii, czy zawarta umowa najmu lokalu podlega opłacie stemplowej przed zatwierdzeniem jej przez władzę kwaterunkową, czy też dopiero po zatwierdzeniu, to sprawa ta przedstawia się następująco:

W miejsce dawnych opłat stemplowych pobieranych na podstawie ustawy o opłatach stemplowych (poz. 404 Dz. Ust. z 1935 r. pobierany jest obecnie podatek od nabycia praw majątkowych (dekret z 3 lutego 1947 r. Dz. Ust. poz. 106) wzgl. opłata skarbowa od podań i pism (dekret z 3 lutego 1947 r. Dz. Ust. poz. 107). Umowy najmu podlegają podatkowi od nabycia praw majątkowych, a obowiązek podatkowy w myśl art. 6 ust. 2 odnośnego dekretu powstaje z chwilą sporządzenia pisma, stwierdzającego zawarcie umowy najmu. O ile umowa najmu wymaga pod rygorem nieważności zatwierdzenia władzy kwaterunkowej, musi być uważana za zawartą pod warunkiem zawieszającym. Odmowa zatwierdzenia powoduje uchylenie obowiązku podatkowego (art. 6 ust. 4 cyt. dekretu) i w tym wypadku podatnik, który podatek uiścił, może domagać się zwrotu zapłaconej kwoty, składając odpowiedni wniosek do Urzędu Skarbowego. *M. B.*

Ulgi podatkowe dla gospodarstw rolnych objętych postępowaniem scaleniowym.

Pytanie. Czy w odniesieniu do gospodarstw rolnych, objętych postępowaniem scaleniowym, może mieć zastosowanie obniżka podatku z art. 12 ust 2 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych (Dz. Ust. Nr 19, poz. 128. 1946 r.)?

Odpowiedź. Należy przede wszystkim stwierdzić, że przepis art. 12 ustawy z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów przewidujący ulgi podatkowe dla osób, których grunta podlegają scaleniu, obecnie nie obowiązuje, ponieważ został uchylony rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4. XI. 36 r. o zmianie przepisów o państwowym podatku gruntowym (poz. 593 Dz. Ust.), uchylonym z kolei przez cytowany w pytaniu dekret z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych. Na miejsce tach norm ustawodawca wprowadził art. 12 dekretu z dnia 20 marca 1946 r., który, między innymi, ustala, że ulgi podatkowe w nim wskazane mogą być zastosowane do gospodarstw rolnych, „powstałych z przebudowy ustroju rolnego".

Zagadnienie więc sprowadza się do ustalenia pojęcia „przebudowy ustroju rolnego". Przebudowa ustroju rolnego, jest pojęciem ogólnym, pod które podpadają różne rodzaje i formy tej przebudowy, a więc zarówno reforma rolna, jak i scalenie gruntów (komasacja), likwidacja serwitutów (służebności) i t. p. Definicja taka jest przyjętą i w literaturze fachowej (Parcelacja a reforma rolna, prof. Ludkiewicz, „Zagadnienie ustroju rolnego" inż. St. Zdziarski). W Encyklopedii prawa publicznego pod red. prof. Cybichowskiego, zagadnienie to w tomie II na str. 843 zostało ujęte w sposób następujący:

„Demokratyzacja własności rolnej, przewidziana w cytowanej ustawie (t. j. w ustawie o wykonaniu reformy rolnej) jest tylko jednym z etapów szeroko pojętej akcji przebudowy ustroju rolnego. Akcja ta wymaga równocześnie scalania gruntów, likwidacji serwitutów i wreszcie ścisłego unormowania granic majątków ziemskich. Na tym również stanowisku stoi niewątpliwie i fachowe Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych, które z swym statucie organizacyjnym przewidziało Departament przebudowy ustroju rolnego, w skład którego wchodzą Wydziały: scaleniowy i likwidacji serwitutów.

Z tych względów na pytanie powyższe należy odpowiedzieć twierdząco.

J. K.

Uprawnienie do poboru podatku od kopalń.

Pytanie: Zarząd jednej z gmin Województwa Śląskiego zapytuje, czy Wojewódzki Związek Samorządowy jest uprawniony

do poboru części podatku od kopalń, wymierzonego na podstawie art. 33 dekretu o podatkach komunalnych.

Odpowiedź: W myśl dotychczasowego brzmienia ust. 1 art. 33 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych (Dz. U. R. P. Nr 19, poz. 128) podatek od kopalń pobierany jest „na rzecz związków samorządowych, na których obszarze znajdują się kopalnie...... jak również na rzecz pobliskich związków samorządowych, w których zamieszkują robotnicy tych kopalń".

Ponieważ w myśl art. 4 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych (D. U. R. P. Nr 19, poz. 129) wyrazy „związki samorządowe", użyte bez bliższego określenia, oznaczają powiatowe i wojewódzkie związki samorządowe, jako też gminy wiejskie i miasta, przeto z przytoczonego wyżej brzmienia ust. 1 art. 33 dekretu o podatkachc komunalnych możnaby wnioskować, że wojewódzki związek samorządowy jest również uprawniony do poboru podatku od kopalń, które znajdują się na jego obszarze.

Przeciw temu wnioskowi przemawia jednak dalsze brzmienie cytowanego art. 33, gdyż w myśl ust. 4 tegoż artykułu — jeżeli jest więcej związków samorządowych współuprawnionych do poboru i nie nastąpi między nimi porozumienie co do wysokości i sposobów pobierania podatku oraz co do podziału wpływów podatkowych, to sprawę rozstrzyga wojewódzka rada narodowa. Skoro więc wojewódzka rada narodowa — organ ustrojowy wojewódzkiego związku samorządowego — ma rostrzygać spór między związkami samorządowymi, to wojew. związek samorządowy nie mógłby być stroną w tym sporze, z czego wynikałoby, że nie leżało w intencjach ustawodawcy uprawnienie wojew. zw. sam. do poboru podatku od kopalń.

Do takiej konkluzji prowadzi również brzmienie § 85 rozporządzenia wykonawczego z dnia 20 stycznia 1947 r. (Dz. U. R. P. Nr 25, poz. 96), w myśl którego, „jeżeli powiatowe związki samorządowe i gminy miejskie, nie wydzielone z tychże związków, bądź gminy wiejskie, na których terenie znajduje się kopalnia, albo pobliskie związki samorządowe, na których terenie zamieszkują robotnicy tej kopalni, uchwaliły pobór podatku od kopalń, wymiar i pobór podatku przeprowadzi wydział powiatowy, na którego obszarze znajduje się kopalnia i wypłaci kwoty, przypadające z tego tytułu uprawnionym związkom samorządowym, w umówionym przez nie terenie". Z brzmienia tego przepisu wynika już jasno, że nie miano w nim na myśli wojew. związku sam. wśród uprawnionych do poboru podatku od kopalń samorządowych.

Wszelkie jednak wątpliwości w tej kwestii usunie projektowana nowela do dekretu o podatkach komunalnych z dnia 2 kwietnia

r. b., która w dniach najbliższych ukaże się w Dz. Ustaw (prawdopodobnie w N-rze 32), a która ustępowi 1 art. 33 nadaje brzmienie następujące: „Na rzecz gmin miejskich i wiejskich oraz powiatowych związków samorządowych, na których obszarze znajdują się kopalnie minerałów, jak również na rzecz pobliskich gmin miejskich i wiejskich oraz powiatowych związków samorządowych, w których zamieszkują robotnicy tych kopalń, pobiera się podatek od kopalń". *A. H.*

Nabywanie przez repatriantów mienia poniemieckiego i opuszczonego

Według dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (poz. 87 Dz. Ust.) mienie opuszczone i poniemieckie pozostaje w dyspozycji władz państwowych, a w szczególności Urzędów Likwidacyjnych. Według art. 9 i 12 tego dekretu Prezes Rady Ministrów upoważniony został do unormowania w drodze rozporządzenia organizacji Urzędów Likwidacyjnych oraz ich uprawnień, a między innymi uprawnień do zbywania powyższego mienia i nadawania go osadnikom i repatriantom na własność.

Na tej podstawie Prezes Rady Ministrów rozporządzeniem z dnia 11 lipca 1946 r. (poz. 206 Dz. Ust.) unormował sprawę zbywania (sprzedaży) przez okręgowe urzędy likwidacyjne ruchomości opuszczonych i poniemieckich, a między innymi ruchomości domowego użytku, ustalając sposób dokonywania tych sprzedaży i określając, którym osobom służy pierwszeństwo do kupna tych ruchomości (§ 9). Do osób tych należą w pierwszym rzędzie repatrianci.

Wspomiany dekret z 8 marca 1946 r. przewiduje wypadki w których posiadanie majątków (mienia ruchomego i nieruchomego) może być przywrócone dawnym posiadaczom i określa tryb postępowania w tych sprawach. Do załatwienia wniosków o przywrócenie posiadania powołane są sądy grodzkie. Jak wynika z art. 32 dekretu orzeczenie sądowe w przedmiocie przywrócenia posiadania ma charakter jedynie tymczasowy i nie przesądza o prawie własności danego mienia. Mimo wydania orzeczenia przez sąd, aż do czasu ustalenia tytułu własności inne osoby, mające równe lub lepsze prawa, mogą żądać zmiany wydanego orzeczenia i domagać się przywrócenia im posiadania odnośnego mienia. Z żądaniem przywrócenia posiadania pozwala dekret (art. 32) występować tylko do czasu ustalenia tytułu własności, z czego wynika, że dawny posiadacz nie może domagać się przywrócenia posiadania od obecnego właściciela mienia ten bowiem ma wyłączne i najlepsze prawo do posiadania tego mienia.

Konsekwentnie z tym dekret powyższy postanawia w art. 12 (zdanie ostatnie) że w razie sprzedaży mienia, osoby, którym miałoby być przywrócone posiadanie (dawni posiadacze względnie dawni właściciele), mają prawo jedynie do uzyskanej ze sprzedaży ceny kupna. Osoby te w wypadku, gdy mienie zostało sprzedane, nie mogą zatem domagać się przywrócenia posiadania, lecz tylko wypłacenia im uzyskanej ceny kupna przez Państwowy Urząd Likwidacyjny.

W wypadku zatem, gdy na podstawie wspomnianego wyżej rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 11 lipca 1946 r. ruchomości opuszczone lub poniemieckie zostały sprzedane repatriantom, — to dawny posiadacz, czy dawny właściciel tych ruchomości nie może już domagać się zwrócenia ich, lecz może jedynie żądać od Urzędu Likwidacyjnego wypłacenia mu uzyskanej ze sprzedaży ceny kupna.

Powyższe unormowanie sprawy przez dekret jest całkowicie zgodne z postanowieniami dekretu z 11. X. 1946 r. o prawie rzeczowym (poz. 329 Dz. Ust.), który przewiduje nabycie prawa własności rzeczy ruchomych we wszystkich wypadkach, gdy nabycie nastąpiło w dobrej wierze (art. 48).

Repatrianci zaś nabywający takie rzeczy od Państwa (Państwowego Urzędu Likwidacyjnego) niewątpliwie muszą być uważani za nabywców w dobrej wierze.

M. B.

KRONIKA

Diety i koszty podróży członków organów wykonawczych i pracowników związków samorządu terytorialnego. W mysl art. 2 dekretu z dnia 19. XI. 1946 r. o dostosowaniu uposażeń w związkach samorządu terytorialnego do uposażenia pracowników państwowych (Dz. U. R. P. Nr 70 poz. 869) oraz § 17 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30. XII. 1924 r. o dostosowaniu uposażenia członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażenia funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. R. P. Nr 118 poz. 1073) diety i koszty podróży w granicach Państwa płatnych członków zarządu i pracowników związków samorządu terytorialnego oblicza się na tych samych zasadach jak diety i koszty podróży funkcjonariuszów państwowych. Sprawę diet i kosztów podróży dla pracowników państwowych reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12. IX. 1945 r. o należnościach w razie pełnienia czynności służbowych poza zwykłym miejscem służbowym oraz w razie przeniesienia na inne miejsce służbowe (Dz. U. R. P. Nr 41, poz. 228) zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 5. IX. 1946 r. (Dz. U. R. P. Nr 51 poz. 289). Ewentualne dalsze zmiany, jakie mogą być wprowadzone do tych przepisów, automatycznie odnosić się będą do członków organów wykonawczych i pracowników związków samorządowych. Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 6 z dnia 25. I. 1947 r. podało do wiadomości wojewodów interpretację Ministerstwa Skarbu cytowanych wyżej przepisów. Wyjaśnienie Ministerstwa Skarbu dotyczy sprawy zwrotu kosztów podróży (miejscówek) dodatku do diet na terenie Ziem Odzyskanych, oraz m. st. Warszawy, Gdańska, Gdyni i powiatu morskiego, poza tym ustala wysokość cen za obiady w stołówkach oraz kosztów noclegu.

Akcja przeciw niszczeniu lasów, zwierząt i ryb. Mimo okólników Ministerstwa Administracji Publicznej: a) z dnia 13. II. 1946 r. Nr IV. AP 114/46 o zwalczaniu szkodnictwa leśnego (p. Nr 4 — 6 Gazety Administracji z 1946 r. str. 328), b) Nr 74 z dnia 10. XII 1945 r. o zwalczaniu przestępstw łowieckich (p. Nr 1 Gazety Admi-

nistracji z 1946 r. str. 74) i c) Nr 73 z dnia 10. XII. 45 r. o ochronie rybostanu (Nr 1 Gazety Administracji z 1946 r. str. 73) — nadchodzą nadal alarmujące wiadomości o niszczeniu lasów, zwierzyny łownej i ryb w wodach śródlądowych. W szczególności wyniszczenie lasów przynosi szkody Skarbowi Państwa i powoduje trwałe zubożenie Kraju oraz naraża zarówno obecne, jak i przyszłe pokolenie na brak materiałów drzewnych dla wielu gałęzi przemysłu jak i dla budownictwa, a także wpływa ujemnie na zmiany w opadach atmosferycznych, co pociąga za sobą spadek urodzajów. W związku z powyższym Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 7 z dnia 30. I. 1947 r. zarządziło co następuje:

1. Należy przeprowadzić akcję uświadamiającą we wszystkich powiatach, gminach i gromadach oraz wciągnąć do współdziałania organizacje społeczne.

2. Starostowie i wójtowie z okazji zjazdów i zebrań przedstawicieli życia gospodarczego, społecznego, władz samorządowych i t. d. omówią fatalne następstwa niszczenia lasów, zwierząt i ryb.

3. Należy nakazać sołtysom zwołanie zebrań gromadzkich i poinformowanie ludności o skutkach wyniszczenia dobra narodowego, jakimi są lasy, zwierzęta i ryby oraz podanie do wiadomości zebranym, że w stosunku do szkodników leśnych i kłusowników będą zastosowane najwyższe kary.

4. Starostowie osobiście dołożą starań w celu nastawienia referatów karnych w kierunku szybkiego, sprawiedliwego i surowego nakładania kar za w/w wykroczenia.

5. Wojewodowie i starostowie odbędą konferencje z kierownikami urzędów bezpieczeństwa. M. O., administracji lasów państwowych, skarbowości, celem skoordynowania wspólnych wysiłków w akcji przeciw niszczeniu lasów, zwierzyny i ryb.

W sprawie inspekcji samorządowych organów wykonawczych. Okólnik Ministra Administracji Publicznej Nr 10 z dnia 3. II. 1947 r. wskazuje na wstępie na znaczenie inspekcji jako ważnego czynnika nadzoru bieżącego nad organami wykonawczymi samorządu terytorialnego. Na ten odcinek pracy winni wyjewodowie jako przewodniczący wydziałów wojewódzkich oraz starostowie jako przewodniczący wydziałów powiatowych zwrócić baczną uwagę.

Celem sharmonizowania inspekcji z kontrolą społeczną, spełnianą przez rady narodowe, winny wydziały wojewódzkie i powiatowe pozostawać w tym względzie w ścisłej łączności z prezydiami tych rad. Inspektorzy wojewódzcy względnie powiatowi przed wyjazdem na miejsce są obowiązani zgłaszać się u prze-

wodniczących odnośnych rad narodowych celem uzyskania zleceń i informacji.

Konieczna jest również jak najściślejsza współpraca samorządowych inspektorów wojewódzkich i powiatowych z odpowiednimi komisjami kontroli społecznej oraz utrzymywanie kontaktu z delegaturami Biura Kontroli.

Plany inspekcji i materiały poinspekcyjne powinny być przesyłane przez wojewódzkich i powiatowych inspektorów samorządowych prezydiom właściwych rad narodowych.

Z uwagi na szczupłość personelu inspekcyjnego zleca się dokonywanie inspekcji częstotliwych choćby ze szkodą dla inspekcji generalnych, przy czym inspektorzy winni badać administrację i gospodarkę związków samorządowych i ich zakładów na miejscu przede wszystkim pod kątem widzenia ich użyteczności dla miejscowego społeczeństwa oraz zwracać szczególną uwagę na stan księgowości.

W dalszym ciągu okólnik zaleca potrzebę opracowywania półrocznych planów inspekcji oraz ewidencji i sprawozdań z czynności inspekcyjnych, przy czym podaje dane, jakie zawierać ma ewidencja inspekcji dokonywanych przez wojewódzkich inspektorów samorządowych. Dla powiatów i miast wydzielonych winny być założone teczki, w których byłyby przechowywane akta inspekcyjne wraz z arkuszami ewidencyjnymi. To samo ma zastosowanie do inspekcji powiatowej.

Okólnik nakłada na wojewodów obowiązek przesyłania Ministerstwu planów półrocznych wojewódzkich inspekcji oraz kwartalnych sprawozdań o wykonaniu tych planów wraz z odpisami sprawozdań wojewódzkich inspektorów samorządowych i wydanych zarządzeń poinspekcyjnych. Podobnie mają wojewodowie obowiązek przesyłania Ministerstwu kwartalnych sprawozdań o inspekcji powiatowej.

Wkońcu okólnik podkreśla potrzebę przechowywania w wydziałach wojewódzkich i skrupulatnego badania materiałów z inspekcji powiatowej.

O uprawnieniach do załatwiania spraw osobowych. Uchylając obowiązujące dotychczas okólniki i pisma okólne, normujące zakres uprawnień wojewodów do załatwiania spraw osobowych funkcjonariuszów państwowych z etatu Ministerstwa Administracji Publicznej, Ob. Minister okólnikiem Nr 11 z dnia 11. II. 1947 r. na zasadzie obowiązującego ustawodawstwa zarządził co następuje: I. Do kompetencji Ministra Administracji Publicznej zastrzeżone zostały następujące sprawy: a) nominacje, przeniesienia i zwolnienia ze służby urzędników tak stałych, jak i prowizorycznych, pobierających uposażenie od VII gr. wzwyż; b) udzie-

lanie zezwoleń na zawieranie, zmianę i rozwiązywanie umów służbowych z pracownikami kontraktowymi, którzy otrzymują wynagrodzenie odpowiadające VII gr. upos. funkcjonariuszów państwowych lub wyższą; c) awanse do wyższej grupy uposażenia wszystkich urzędników i funkcjonariuszów niższych, oraz pracowników kontraktowych bez uwzględu na posiadaną przez nich grupę uposażenia jak również przyznawanie dodatków wyrównawczych; d) przenoszenie w stan spoczynku urzędników, których mianowanie zastrzeżone jest Ministrowi Administracji Publicznej; e) udzielanie zwolnień od poziomu wykształcenia, obowiązku odbycia służby przygotowawczej (praktyki) oraz obowiązku złożania egzaminów praktycznych; f) ustanawianie składu komisyj dyscyplinarnych oraz tych komisyj egzaminacyjnych, których ustanowienie jest zastrzeżone władzy naczelnej; g) udzielanie urlopów wojewodom, a nadto innym funkcjonariuszom w granicach, wychodzących poza ramy rozporządzenia z dnia 12. XII 1930 r. o uprawnieniach wojewodów i starostów do udzielania urlopów podwładnym funkcjonariuszom państwowym (Dz. U. R. P. Nr 2 z 1931 r. poz. 7) i h) wydawanie decyzji w przypadkach, określonych w art. 10 dekretu z dnia 14. V. 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. R. U. Nr 22 poz. 139). II. Załatwianie spraw personalnych, nie objętych pkt. I okólnika Ministerstwo przekazało wojewodom z tym zastrzeżeniem, iż o każdym wyznaczeniu zastępcy starosty, w razie nieobsadzenia stanowiska wicestarosty należy niezwłocznie zawiadomić Ministerstwo, dołączając odpis karty personalnej wyznaczonego urzędnika. Jakiekolwiek choćby czasowe powierzenie obowiązków służbowych z przekroczeniem określonych wyżej uprawnień wojewodów jest niedopuszczalne.

Wprowadzenie w życie dekretu z dnia 19. XI. 1946 r. o uposażeniu w samorządzie. Okólnik Ministra Administracji Publicznej Nr 12 z dnia 7. II. 1947 r., wydany w porozumieniu z Ministrem Skarbu, wyjaśnia poszczególne przepisy dekretu z dnia 19. XI. 1946 r. o dostosowaniu uposażeń w związkach samorządu terytorialnego do uposażeń pracowników państwowych (Dz. U. R. P. Nr 70, poz. 380), a w szczególności omawia następujące kwestie:

1. kto podlega przepisom nowego dekretu uposażeniowego,
2. termin wejścia w życie nowego dekretu,
3. zakres i sposób stosowania w związkach samorządu terytorialnego przepisów o uposażeniu pracowników państwowych,
4. zastosowanie przepisów o uposażeniu pracowników służb specjalnych,
5. rewizja statutu etatu stanowisk służbowych i redukcji,
6. zasady zaszeregowania,

7. sposób obliczania uposażenia,
8. dodatek funkcyjny i dodatek służbowy,
9. dodatek wyrównawczy,
10. zapomogi i renumeracje,
11. świadczenia w naturze,
12. uposażenie członków zarządu związków międzykomunalnych,
13. zmiany przepisów uposażeniowych,
14. wygaśnięcie niektórych dotychczas obowiązujących przepisów prawnych i okólników,
15. obowiązek przestrzegania nowych przepisów uposażeniowych.

Okólnik zwraca wkońcu uwagę, że stosownie do uchwały Rady Ministrów z dnia 19 XII. 1946 r. przeciwko winnym przekroczenia przepisów obowiązujących oraz ustalonych na ich podstawie zasad w dziedzinie wynagrodzeń pracowniczych należy wdrożyć postępowanie dyscyplinarne oraz karno-sądowe.

Zespolenie biur wydziałów powiatowych ze starostwami oraz biur wydziałów wojewódzkich z urzędami wojewódzkimi. Okólnik Ministra Administracji Publicznej Nr 13 z dnia 12. II. 1947 r. wydany w porozumieniu z Biurem Prezydialnym K. R. N. i Ministerstwem Skarbu zarządza przeniesienie wszystkich agend biurowych i wydziałów powiatowych w tych powiatach, gdzie to dotychczas nie nastąpiło, do starostw i utworzenie w nich specjalnego działu (dział samorządowy), obejmującego wszystkie fachowe czynności biur wydziału powiatowego.

Pracownicy fachowi biur wydziałów powiatowych przydzieleni do starostw zachowują pod względem prawno-służbowym charakter pracowników samorządowych i są opłacani z funduszów powiatowych związków samorządowych.

Natomiast pomocnicze czynności biurowe, nie wymagające przygotowania fachowo-samorządowego, powinni wykonywać pracownicy starostw, opłacani ze Skarbu Państwa. Obsługa techniczo-biurowa powinna być wspólna dla agend urzędowych jak i samorządowych.

Pracownikom kancelaryjnym likwidowanych biur należy pozostawić jednak charakter pracowników samorządowych, o ile służyli oni przed wojną do dnia. 1. IX. 1939 r. w samorządzie i są opłacani z funduszów samorządowych. W razie opróżnienia takiego stanowiska, należy — w miarę potrzeby — albo skasować je lub też o ile kredyty pozwalają, wystąpić do Urzędu Wojewódzkiego o przyjęcie pracownika państwowego. Sprawa zespolenia wydziałów wojewódzkich z urzędami wojewódzkimi nie wymaga żadnych zarządzeń, gdyż czynności biurowe wydziałów wojewódzkich wykonywane są w urzędach wojewódzkich przez praco-

wników państwowych, a odrębne biura wydziałów wojewódzkich nie istnieją.

Tworzenie stanowisk fachowych w wojewódzkich wydziałach jest w obecnej chwili nierealne z uwagi na brak funduszów. Kwestia aparatu biurowego samorządu wojewódzkiego zostanie unormowana dopiero w przyszłym jednolitym ustawodawstwie samorządowym.

Omawiany problem jest częściowo aktualny w województwie pomorskim i poznańskim, z uwagi na fakt zatrudnienia pracowników zlikwidowanych starostw krajowych w tych 2-ch urzędach wojewódzkich. Pracownicy ci wchodzą jako fachowe siły samorządowe w skład wydziałów samorządowych tych urzędów wojewódzkich i są opłacani z funduszów samorządowych.

Zarządzenia i wyjaśnienia okólnika nie dotyczą pracowników przedsiębiorstw oraz zakładów i urzędów dobra publicznego, utrzymywanych przez wojewódzkie i powiatowe związki samorządowe. Tacy pracownicy mają nadal charakter pracowników samorządowych i są opłacani z funduszów danego związku powiatowego względnie wojewódzkiego.

Okólnik zawiera wkońcu zakaz zwiększania liczby etatów.

Układ zbiorowy pracy w samorządowych przedsiębiorstwach i zakładach użyteczności publicznej. Przy okólniku Ministra Administracji Publicznej Nr 14 z dnia 14. II. 1947 r. został przesłany wojewodom oraz prezydentom m. st. Warszawy i m. Łodzi wzorowy układ zbiorowy pracy dla samorządowych przedsiębiorstw i zakładów użyteczności publicznej wraz z instrukcją o zaszeregowaniu pracowników fizycznych, taryfą płac i dodatków lokalnych oraz ogólnymi zasadami premiowania pracowników fizycznych.

Regulaminy premiowania mają być opracowane przez kierownictwo zakładu pracy w porozumieniu ze związkami zawodowymi i przedstawione do zatwierdzenia zarządowi związku samorządowego, utrzymującego dany zakład pracy.

Regulaminy premiowania mają być przed zatwierdzeniem przedkładane do wglądu i zaopiniowania wydziałom wojewódzkim. W razie zachodzących wątpliwości winny być regulaminy premiowania przedstawiane Ministerstwu Administracji Publicznej celem wydania wskazówek.

Okólnik nakłada na wojewodów obowiązek składania sprawozdań w terminach 2 miesięcznych o pracy wydziałów wojewódzkich w omawianej kwestii.

O ile chodzi o wynagrodzenie, premiowanie i zaszeregowanie pracowników umysłowych w samorządowych zakładach użyteczności publicznej, należy stosować zasady zawarte w uchwałach Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 3. I. 1947 r.

w odniesieniu do pracowników umysłowych w przemyśle państwowym.

Przy wprowadzaniu nowych układów zbiorowych pracy zaleca okólnik następujące wytyczne:

1. W wypadkach znacznych odchyleń istniejących układów zbiorowych od układu wzorowego z uszczerbkiem dla finansów związków samorządowych, należy porozumieć się z Ministerstwem Administracji Publicznej za pośrednictwem swych władz nadzorczych co do ewentualnego wypowiedzenia układów w całości lub w części. Drobne odchylenia na korzyść pracowników nie powinny być powodem do wypowiadania układów.

2. W wypadku, gdyby ostatnio wypłacone uposażenie pracowników było wyższe od upozażenia obliczonego w/g nowego układu zbiorowego łącznie z wszystkimi dodatkami i ewentualną premią, pracownicy tacy otrzymują dodatek wyrównawczy. Ten dodatek nie przysługuje względnie ulega zmniejszeniu w razie awansu pracownika lub ogólnej podwyżki uposażeń.

Dodatek wyrównawczy dla pracowników umysłowych nie może przekraczać 7.000.— zł.

3. Łączna kwota wynagrodzenia pracownika umysłowego wraz z ewentualnym dodatkiem wyrównawczym nie może przekraczać 30.000.— zł. miesięcznie (brutto). Ta najwyższa stawka może zresztą być w praktyce stosowana tylko w przedsiębiorstwach wielkich, wymagających wysoko kwalifikowanych pracowników fachowych.

4. Świadczenia, pobierane dotychczas przez pracowników na podstawie długotrwałego, nieprzerwanego zwyczaju, powinny być nadal zachowane, o ile istnienie takiego zwyczaju zostało protokólarnie przez obie strony układające się stwierdzone i zatwierdzone przez okręgowego inspektora pracy.

5. Nowa siatka płac obowiązuje od 1. IX. 1946 r. i w razie możliwości finansowych związków samorządowych ewent. należne różnice należy pracownikom jak najspieszniej wypłacić. W razie braku funduszów na ten cel, wystąpią związki samorządowe za pośrednictwem władzy nadzorczej do Ministerstwa Administracji Publicznej z wnioskiem o pokrycie niedoborów z sum Komunalnego Funduszu pożyczkowo-zapomogowego.

6. Zbiorowy układ pracy powinien być podpisany przez 2-ch przedstawicieli zarządu związku samarządowego.

Gdyby zobowiązania wynikające z układu zbiorowego przekraczały normy budżetowe, zarząd związku samorządowego ma przed podpisaniem układu uzyskać zgodę rady narodowej na zwiększone kredyty, które muszą mieć realne pokrycie w budżecie.

Wkońcu okólnik zaleca związkom samorządowym zawieranie układów zbiorowych pracy ściśle w/g przesłanego wzoru, a tc celem uzyskania możliwie jak największej jednolitości w te dziedzinie.

Przeciwpowodziowe komitety wojewódzkie i powiatowe. W związku z uchwałą Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia. 19. VII. 1946 r. Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 18. I. 1947 r. Nr IV. AP. 392/47 podało do wiadomości Wojewodów, że został powołany główny Komitet Przeciwpowodziowy.

W wykonaniu zadań wskazanych w w/w uchwale oraz celem zapewnienia ochrony przed powodziami na obszarze całego Państwa, Ministerstwo prosiło wojewodów o natychmiastowe przystąpienie do zorganizowania na terytorium swych województw komitetów przeciwpowodziowych wojewódzkich i powiatowych.

Komitety te winny być zorganizowane jednolicie na podstawie wzorowych regulaminów i instrukcji. W wypadkach, gdyby przewidziany w odnośnych regulaminach skład osobowy członków komitetu, zwłaszcza z resortów technicznych nie sprzyjał działalności komitetu z uwagi na lokalne, rozmieszczenie resortów technicznych (Dyr. Dróg Wodnych. Urzędów Wodno-Melioracyjnych, Zarządów Drogowych) w województwie, wzgl. w powiecie, może wojewoda lub starosta (za wiedzą wojewody odmiennie niż w danym regulaminie ustalić skład osobowy wojewódzkiego i powiatowego komitetu, tak jednak aby kierownictwo techniczne ochrony przed powodzią i jej zwalczania pozostawało zawsze przy przedstawicielu państwowych resortów wodnych Ministerstwa Komunikacji lub Rolnictwa i Reform Rolnych. Wskazówki co do analogicznego zorganizowania miejskich (gminnych) komitetów przeciwpowodziowych, oraz wojewódzkich i powiatowych komitetów przeciwpowodziowych na obszarze Ziem Odzyskanych, są podane w regulaminach woj. i pow. i we wzorze instrukcji przeciwpowodziowej dla gminnych komitetów lokalnych, przy czym nadzór naczelny nad komitetami przeciwpowodziowymi w województwach Ziem Odzyskanych wchodzi w zakres Ministerstwa tych Ziem.

Opłaty administracyjne od podań wnoszonych do urzędów stanu cywilnego. W związku z zapytaniem jednego z urzędów wojewódzkich, czy gminy mogą pobierać opłaty od podań, wnoszonych do urzędów stanu cywilnego, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 25. I. 1947 r. L. III. S. F. 6527/46 wyjaśniło, że poza opłatami wymienionymi w § 109 rozporządzenia Ministrów: Administracji Publicznej i Sprawiedliwości z dnia 24. XI. 1945 r. w sprawie wykonania prawa o aktach stanu

cywilnego oraz przepisów wprowadzających to prawo (Dz. U. R. P. Nr 54 poz. 304) za czynności urzędów stanu cywilnego nie mogą być pobierane żadne inne opłaty. W myśl art. 4 prawa o aktach stanu cywilnego czynności urzędów stanu cywilnego należą do zadań administracji państwowej, wykonywanych przez gminy w zleconym zakresie działania. Urzędy stanu cywilnego, aczkolwiek prowadzone przez gminy, są organami administracji państwowej i dlatego w odniesieniu do czynności tych urzędów nie mają zastosowania przepisy art. 10 dekretu z dnia 20. III 1946 r. o finansach komunalnych (Dz. U. R. P. Nr 19, poz. 129).

Zmiany w ogranizacji akcji przesiedleńczej. Nawiązując do okólnika Nr 43 z dnia 9. IX. 1946 r. Minister Administracji Publicznej przy piśmie okólnym z dnia 27. I. 1947 r. L. dz. I-OOrg/9831/46 przesłał wojewodom oraz Prezydentom m. st. Warszawy i m. Łodzi odpis okólnika Ministerstwa Ziem Odzyskanych Nr 133 z dnia 14. XII. 1946 r. w sprawie zmian w organizacji akcji przesiedleńczej.

Okólnik Ministerstwa Ziem Odzyskanych Nr. 133 uchyla zakaz indywidualnego osiedlania na gospodarstwach rolnych w stosunku do rodzin rolników pochodzących z ziem dawnych krórzy:

1. znajdują się już na Ziemiach Odzyskanych i dotychczas nie mogły być osiedlone z uwagi na ten zakaz, oraz

2. wykażą się posiadaniem własnego inwentarza żywego i środków na remont budynków.

Zakaz indywidualnego osiedlania został uchylony również w stosunku do przesiedleńców typu specjalnego (pisarze, pracownicy kultury i t. p.).

Poza tym okólnik ten omawia tryb postępowania przy osiedlaniu kandydatów na rybaków morskich i robotników leśnych oraz sprawę osadnictwa na gruntach folwarcznych.

Obowiązek udzielania informacji podatkowych przez władze administracji ogólnej. W związku z dekretem z dnia 16. V. 1946 r. o postępowaniu podatkowym (Dz. U. R. P. Nr 27, poz. 174) Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 30. I. 1947 r. L. dz. IV/AA/6809/46 przypomniało obowiązek udzielania przez władze administracji ogólnej właściwym izbom skarbowym względnie urzędom skarbowym informacji dotyczących:

a) zarejestrowanych u nich i wykreślonych osób, uprawiających wolne zajęcia zawodowe a niezrzeszonych w instytucjach samorządu zawodowego,

b) wydawania zezwoleń osobom przybywającym z zagranicy na pobyt czasowy celem wykonywania czynności zarobkowych na obszarze Rzeczypospolitej,

c) rejestracji i wykreślań osób prawnych, działających na zasadzie umów o roboty, dostawy i przewozy oraz umów o dzierżawę.

O ile chodzi o obowiązek dostarczania danych przez zarządy gmin miejskich i wiejskich w zakresie akt stanu cywilnego, sprawę tę reguluje pismo okólne Ministerstwa Administracji Publicznej z dnia 20. XI. 46 r. L. dz. IV. ASC. 5654/46.

Wynagrodzenie gmin za pobór podatków komunalnych. Pismem okólnym z dnia. 31. I. 1947 r. L. III. S. F. 7040/46 w sprawie wynagrodzenia gmin za pobór podatków komunalnych Ministerstwo Administracji Publicznej wyjaśniło że zarówno z przepisów dekretu o podatkach komunalnych z dnia 20. III. 1946 r. (Dz. U. R. P. Nr 19, poz. 128) jak i przepisów dekretu z tejże daty o finansach komunalnych (Dz. U. R. P. Nr 19 poz. 129), nie wynika, ażeby gminom przysługiwało prawo do wynagrodzenia za wymiar i pobór tych części podatków gruntowego i od nieruchomości, które na rzecz gmin nie przypadają. Przepisy te nie uznają także ogólnej zasady wynagradzania gmin za wykonanie czynności, związanych z wymiarem i poborem podatków komunalnych. Jedynie art. 44 dekretu o podatkach komunalnych traktuje o takim wynagrodzeniu, lecz odnosi się on tylko do przypadków poruczenia gminom wiejskim wymiaru i poboru tych podatków komunalnych, które przypadają wyłącznie na rzecz powiatowego związku samorządowego i które w zasadzie wymierzać i pobierać może sam powiatowy związek samorządowy.

Zmiany dodatku przejściowego do zaopatrzeń emerytalnych. W Dzienniku Ustaw R. P. z dnia 30. I. 1947 r. Nr 6 poz. 31 zostało ogłoszone rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 9. I. 1947 r. o dodatkach przejściowycha do zaopatrzeń emerytalnych.

Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 18. II. 1947 r. Nr III. S. O. 570/47 biorąc pod uwagę, że postanowienia rozporządzenia mają również zastosowanie do emerytów związków samorządowych — zaleciło wojewodom stosowanie tych postanowień przy wypłacie zaopatrzeń emerytalnych dla emerytów (wdów i sierot) samorządu terytorialnego, pochodzących z ziem, odtąpionych Z. S. R. R. — Zgodnie ze wkazówkami zawartymi w piśmie okólnym Ministerstwa Administracji Publicznej z dnia 20. XI. 1945 r. Nr III. S. 19155/45 (p. Nr 1 Gazety Administracji z 1946 r. str. 77).

Ministerstwo zwróciło przy tym uwagę, że w myśl § 4 przytoczonego rozporządzenia ma ono moc obowiązującą od dnia 1. IX. 1946 r. i od tego terminu należy uwzględnić (wyrównać) nowy dodatek przejściowy.

Pośmiertne pracowników służby czynnej. Pismem okólnym z dnia 19. II. 1947 r. L. dz. I-OB. 1048/47 posłało Ministerstwo

Administracji Publicznej do wiadomości urzędom wojewódzkim treść pisma okólnego Ministra Skarbu z dnia 6. II. 1947 r. Nr III-3567/7/46 w sprawie pośmiertnego pracowników służby czynnej.

Wypłata pośmiertnego winna być dokonywana na ogólnych zasadach, zawartych w przepisach rachunkowo-kasowych dla władz i urzędów państwowych, a kredyty na ten cel uruchomiane w § 2 p. n. „Różne świadczenia osobowe" odpowiedniego działu budżetu. Wypłatę pośmiertnego może władza w razie potrzeby zarządzić i wtedy, gdyby asygnata chwilowo nie znajdowała pokrycia w otwartych kredytach i w tym wypadku władza asygnująca winna postarać się niezwłocznie o uruchomienie potrzebnego kredytu.

Podstawę obliczania pośmiertnego jest ostatnio przez zmarłego funkcjonariusza pobierane uposażenie, przez które rozumieć należy uposażenie zasadnicze wraz z dodatkami: rodzinnym, lokalnym, funkcyjnym, służbowym, naukowym i wyrównawczym.

Pośmiertne nie należy się rodzinom funkcjonariusów państwowych, którzy zmarli w czasie okupacji.

Z WOJEWÓDZTWA KRAKOWSKIEGO.

Organizacja i działalność Urzędów Stanu Cywilnego na terenie Województwa Krakowskiego.

Z dniem 1 stycznia 1946 weszły w życie dekrety z dnia 25 września 1945 o prawie małżeńskim i prawie o aktach stanu cywilnego.

Mimo krótkiego czasu zorganizowana została na terenie Województwa Krakowskiego w przepisanym terminie cała sieć Urzędów Stanu Cywilnego, które przejęły wykonywanie zadań administracji państwowej wynikających z nowego ustawodawstwa.

Obecnie istnieje w Województwie Krakowskim 222 Urzędy Stanu Cywilnego. Obwody tych urzędów pokrywają się w zasadzie z granicami gmin zbiorowych. W wyjątkowych wypadkach złączono ze względów praktycznych 2 gminy w jeden obwód, względnie 1 gminę podzielono na dwa obwody. Tak n. p. miasto Kraków podzielono na trzy obwody z trzema Urzędami Stanu Cywilnego. Każdy z obwodów z wyjątkiem miasta Krakowa liczy 5 — 19 tysięcy mieszkańców, mających stałe miejsce zamieszkania w danym obwodzie. Funkcje urzędnika Stanu Cywilnego pełni w zasadzie Naczelnik Gminy (Burmistrz miasta), lub jeden z urzędników gminnych wyznaczony w tym celu przez Naczelnika Gminy, za zezwoleniem Urzędu Wojewódzkiego.

W niektórych obwodach mianowani zostali przez Urząd Wojewódzki specjalni urzędnicy stanu cywilnego z poza grona urzędników gminnych. Urzędnicy stanu cywilnego ukończyli doraźny kurs przygotowawczy w Starostwach Powiatowych. Celem dalszego ich przeszkolenia, oraz wyszkolenia kandydatów na stanowiska urzędników stanu cywilnego, Urząd Wojewódzki zorganizuje w najbliższym czasie specjalne kursy praktyczne i teoretyczne we wzorowym Urzędzie Stanu Cywilnego w Krakowie.

W trybie specjalnej kontroli przeprowadzonej periodycznie już to przez Delegata Urzędu Wojewódzkiego, już to z upoważnienia władz nadzorczych przez delegata Starostwa Powiatowego stwierdzono, że mimo licznych trudności mających swe źródło w niezawsze odpowiednim doborze osób na stanowisko urzędnika Stanu Cywilnego, braku pomieszczeń i należytego urządzenia biurowego, Urzędy Stanu Cywilnego funkcjonują naogół prawidłowo.

Udzielanie niezwłocznie na liczne zapytania urzędników Stanu Cywilnego potrzebnych wyjaśnień przez Urząd Wojewódzki co do sposobu prowadzenia ksiąg i rejestrów, oraz co do stosowania przepisów w wypadkach wątpliwych przyczynia się w dużej mierze do usprawnienia działalności Urzędów Stanu Cywilnego. Również ludność okazuje coraz więcej zrozumienia dla znaczenia świeckiej rejestracji aktów stanu cywilnego.

R. H.

Z WOJEWÓDZTWA GDAŃSKIEGO

Zjazd w sprawie odbudowy Wybrzeża. W dniach 5 i 6 stycznia roku b. odbył się w Gdańsku ogólnokrajowy zjazd poświęcony sprawom odbudowy oraz zagospodarowania Wybrzeża i portów w ramach narodowego planu gospodarczego. Zjazd odbył się z inicjatywy Prezesa Rady Ministrów. Organizacją zjazdu zajmowała się Delegatura Rządu dla Spraw Wybrzeża w Gdańsku. Celem zjazdu było zapoznanie społeczeństwa polskiego z dotychczasowymi osiągnięciami w dziedzinie odbudowy gospodarczej Wybrzeża oraz sprecyzowanie dalszych wytycznych w realizowaniu na gruncie narodowego planu gospodarczego problemu odbudowy ekonomicznej nadmorskich obszarów Polski. Na zjeździe byli obecni: Prezydent R. P., Bolesław Bierut, wicemarszałek Sejmu, Stanisław Szwalbe, premier Edward Osóbka-Morawski, minister Żeglugi i Handlu, Stefan Jędrychowski i jako delegat Rządu dla spraw Wybrzeża, inż. Eugeniusz Kwiatkowski. Wszechstronne i ważne zagadnienia fachowe omówione zostały na specjalnych komisjach, obradujących w czasie zjazdu, jak Komisja Zagospodarowania i Odbudowy Miast, Komisja Portowa i Usług Portowych, Komisja Rybacka, Komunikacyj

na, Przemysłu i rzemiosła, Pracy, Spółdzielczości i handlu oraz Komisja żeglugi i budowy portów. Jako wytyczne dla prac w roku 1947 uchwalono na zjeździe między innymi co następuje: 1. podjęcie wysiłku w kierunku nadania portom charakteru ośrodków handlowych i tranzytowych a nie tylko przeładunkowych, 2. zwrócenie szczególnej uwagi na związanie całego społeczeństwa z morzem, w szczególności położenie nacisku na wychowanie morskie młodzieży szkolnej i robotniczej, 3. zwiększenie wysiłku organizacyjnego i inwestycyjnego na odcinku mieszkaniowym w rejonie wybrzeża itp.

Zlot Bojowników o Niepodległość i Demokrację. Największym wydarzeniem w życiu stowarzyszeń w Gdyni był Wojewódzki Zlot Związku Bojowników o Niepodległość i Demokrację, który odbył się w Gdyni dnia 6 stycznia 1947 r. Zlot zorganizowało Koło Gdyńskie Z.U.W.Z. o Niepodległość i Demokrację.

W Zlocie wzięło udział około 1.000 uczestników, byłych żołnierzy Armii Ludowej, Armii Krajowej, Batalionów Chłopskich, Oddziałów Leśnych i Partyzantów.

Całością dowodził płk. Zieliński i płk. Mrozek, obrońca Madrytu, prezes Wojewódzkiego Związku Uczestników Walki Zbrojnej.

Życie Kulturalne. Klub Literacki co tydzień urządza odczyty „O nowej książce" w Sopocie, Gdyni i Gdańsku. W Gdańsku otwarta została czytelnia czasopism Bractwa Literackiego, na jej otwarciu prof. K. Górski wygłosił odczyt „O słowie w poezji".

W styczniu odbyły się dwie wystawy plastyczne. **St.**

Ministrowie Administracji Publicznej i Kultury i Sztuki na Wojewódzkiej Radzie Sztuki i Kultury Artystycznej.

W dniach 26, 27 i 28 lutego b. r. bawili w Gdańsku w sprawach służbowych ministrowie: Administracji Publicznej, Osóbka-Morawski i Kultury i Sztuki, Dybowski.

Wzięli oni też udział w plenarnym zebraniu Gdańskiej Wojewódzkiej Rady Sztuki i Kultury Artystycznej. Na zebraniu tym (w dniu 26.II.) omawiany był jako główne zadanie, stojące przed Radą, projekt akcji zmierzającej do upowszechnienia sztuki na Wybrzeżu.

Akcja ta ma znaleźć swój wyraz w organizowaniu dla jak najszerszych mas społeczeństwa dorosłego i uczącej się młodzieży: wieczorów literackich, autorskich i żywego słowa, koncertów i inscenizacyj operowych, wystaw plastycznych stałych i ruchomych, masowych widowisk teatralnych, wreszcie prelekcji ze wszystkich dziedzin sztuki. Specjalne ekipy objazdowe docierałyby ze sztuką do najdalszych zakątków województwa. Powołany już do życia Fundusz Sztuki i Kultury Artystycznej winien dla realizacji powyższych celów dysponować niezbędną bazą finansową.

Środki finansowe na ten cel mająbyć gromadzone — niezależnie od dochodu z imprez czy subwencji państwa i samorządów — przez 1) opodatkowanie imprez rozrywkowych i sportowych, rachunków w restauracjach, cukierniach, wstępu na plaże płatne, 2) skomasowanie funduszów kulturalnych przedsiębiorstw i zakładów pracy, 3) dobrowolne wpłaty i opodatkowanie się świata pracy fizycznej i umysłowej. Od samorządu i Filmu Polskiego uzyskiwane bezpłatne sale uzupełniałyby projektowaną podstawę finansową akcji upowszechnienia sztuki. Przedłożony projekt przewiduje jako organ wykonawczy dla realizacji celów finansowych przez Fundusz — specjalny Instytut Upowszechniania Sztuki i Kultury Artystycznej.

Na zakończenie obrad przemówili dwaj ministrowie.

Min. Osóbka-Morawski podkreślił trzy główne zdania, spoczywające na Radzie Sztuki i Kultury Artystycznej. Najpierw spełnia ona dla terenu województwa to zadanie, jakie przypada na cały kraj Funduszowi Kultury Narodowej. Po wtóre, powinna Rada mieć ambicje scalania i koordynowania wysiłków, podejmowanych na odcinku sztuki. Nie może ona być zespolem martwych przedstawicielstw, musi twórczo kształtować oblicze kulturalne swego rejonu. Wtedy wypełni dodatkowe jeszcze zadanie, jakie stanie przed Radą związku z oczekiwaną likwidacją Ministerstwa Propagandy. Zdrowa bowiem i rozumna propaganda nie przestanie być potrzebna, zwłaszcza na tle ignoracji, jaka na temat Polski panuje w świecie. Najbardziej skuteczna może się stać propaganda poprzez sztukę, literaturę i kulturę polską. Jest to także zadaniem czynników artystycznych, skupionych w Wojew. Radzie Sztuki i Kultury Artyst.

Minister Dybowski nawiązując do dyskusji, oświadczył, że Ministerstwo Kultury i Sztuki odnajduje dopiero właściwe drogi. Działalność jego zmierzająca do upowszechnienia sztuki w całym kraju, jest konieczna i będzie z całą konsekwencją dalej prowadzona. Wielki długofalowy plan prac i przekształceń w życiu artystycznym kraju przygotowuje Ministerstwo na przewidziany na jesień Kongres Kultury Polskiej. Nowy okres planowany na dalszą metę obliczonej akcji kulturalnej, pozwoli nam na zajęcie właściwego miejsca w układzie kulturalnym dzisiejszego świata.

Odczyt Ministra Sprawiedliwości dla prawników Wybrzeża W dniu 2 lutego wygłosił Minister Sprawiedliwości Świątkowski w Sopocie na specjalnym zebraniu Zrzeszenia Prawników Demokratów odczyt p. t. „Historia postępowej myśli prawniczej w Polsce".

Na referat Ministra złożyły się fragmenty oddanej niedawno do druku jego książki.

Zaznaczając, że postępowa myśl prawnicza sięga u nas XV. wieku prelegent zapoznał słuchaczy z koncepcjami ustrojowymi i socjalny-

mi, gorącego podówczas jej orędownika Ostroroga, zawartymi w jego rozprawie „De rei publice ordinatione". Koncepcje Ostroroga wybiegają daleko naprzód poza współczesną mu epokę i wiążą się ideowo z osiągnięciami doby dzisiejszej.

W ciągu pięciu wieków naszej historii doktryna reformatorska znajduje swych promotorów i w osobistościach tej miary, jak Frycz Modrzewski, kanclerz Andrzej Zamojski, Stanisław Staszic. Wśród prawników polskich znajdują żywy oddźwięk ruchy socjalne w XIX. wieku. Ciągłość postępowej myśli prawniczej w Polsce snuje się dalej w szeregach prawników XX wieku, wśród których nie można pominąć Marka, Liebermana, Śmiarowskiego, Szumańskiego, a w dobie dzisiejszej znajduje realizacje w Manifeście Lipcowym, reformie rolnej, unarodowieniu przemysłu, a ostatnio w Małej Konstytucji.

Wręczenie aktów nadania ziemi rolnikom powiatu Gdańskiego. W dniu 9 marca br. obchodził powiat gdański uroczystości nadania ziemi rolnikom. Liczne rzesze rolników z przedstawicielami Rządu, urzędów i partii politycznych z Ministrem Aprowizacji i Handlu na czele, zgromadziły się w Gdańsku.

Po nabożeństwie, którym rozpoczęto uroczystość, uformował się pochód z banderią na czele. Następnie odbyła się akademia, na którą złożyły się przemówienia przedstawicieli Rządu, Wojska, przewodniczącego Wojew. Rady Narod., przedstawiciela Związku Samopomocy Chłopskiej i innych, oraz wręczenie aktów nadania ziemi, a w drugiej części koncert.

M. B.

Z WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKO-DĄBROWSKIEGO

Kształtowanie się cen. Giełda zbożowo-towarowa w Katowicach otwarta została w dniu 25 stycznia r. b. Reguluje ona ceny zboża, mąki i ziemiopłodów.

Wojewódzka komisja notowania cen odbyła w dniu 11 stycznia r. b konferencję przy udziale przedstawicieli handlu państwowego, spółdzielczego oraz prywatnego, na której ustaliła hurtowe ceny mąki i detaliczne ceny masła. Ceny, które w pierwszej połowie stycznia pozostawały na poziomie z grudnia roku ubiegłego, w drugiej połowie miesiąca znacznie zniżkowały. W szczególności dotyczy to cen masła i jaj, mięsa wieprzowego i zboża chlebowego.

Na wysokim poziomie utrzymują się nadal ceny artykułów przemysłowych pierwszej potrzeby, jak mydło, nici itd.

Akcja przesiedleńcza. W roku 1945 było na Śląsku Opolskim Polaków łącznie z autuochtonami 956.603, gęstość zaś zaludnienia wynosiła

101,8 na jeden km^2. Z końcem roku 1946 ilość Polaków na tym terenie wynosiła 1.182.956 osób, gęstość zaś zaludnienia na jeden km^2 121,7 osób.

Brak lekarzy na terenie Województwa. Jak wynika z danych statystycznych, zebranych przez lekarzy ośmiu Śląskich Ubezpieczalni Społecznych, ilość lekarzy zakontraktowanych przez te ubezpieczalnie wyraża się cyfrą 244. Obsłużyć oni mają 577.000 osób, przeciętnie więc na jednego lekarza przypada 2.370 ubezpieczonych, razem zaś z członkami rodzin wyniesie to na jednego lekarza aż 9.456 osób. Jest to stan niespotykany w innych dzielnicach Polski.

W tym warunkach wskazanym jest, zdaniem związku zawodowego lekarzy śląskich, powiększenie stanu lekarzy na tutejszym terenie o 600 sił, co jednak wobec braku mieszkań jest trudne do zrealizowania.

Opieka Społeczne. W styczniu roku bieżącego Wydział Opieki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego przejął od Ligi Kobiet dalsze 4 izby dworcowe a mianowicie: w Koźlu, Nysie, Raciborzu i Kluczborku. Obecnie zatem opiekuje się Wydział w ogóle 16-ma izbami dworcowymi. Ilość zakładów opieki nad matką i dzieckiem wynosi 58, mieści się w nich 2025 dzieci i 130 matek. W zakresie całkowitej opieki nad dorosłymi zlikwidowano trzy zakłady, a otworzono jeden w ośrodku rolnym w Rozwadomie pow. strzeleckiego. Ilość tych domów opieki na terenie Województwa wynosi obecnie 107, znajduje się w nich 3055 starców.

Ilość kuchen powszechnych, istniejących na terenie Województwa i pozostających pod opieką Wydziału, wynosi 83 miejskie, 94 wiejskie, ilość zaś osób żywionych wynosi ogółem 67.150.

Samopomoc Chłopska. Ożywioną działalność przejawia Związek Samopomocy Chłopskiej, który w miesiącu styczniu przejął na terenie województwa Śląsko-Dąbrowskiego agendy Śląskiej Izby Rolniczej w Katowicach oraz powiatowych biur rolnych. Samopomoc Chłopska przejęła także majątek tych instytucji w postaci różnych nieruchomości, zakładów, przedsiębiorstw i urządzeń, mających związek z rolnictwem ogrodnictwem, gorzelnictwem, hodowlą bydła i drobiu, oraz jedwabnictwem. Spółdzielczość wykazuje nadal wiele rozmachu i inicjatywy. W tym względzie przoduje Społem, które swoją działalność dostosowało do planu trzyletniego.

Otwarcie Domu Hutnika w Chorzowie. Dnia 15 lutego rb. został otwarty w Chorzowie pierwszy „Dom Hutnika" w Polsce. Uroczystego otwarcia dokonał Wojewoda Śląsko-Dąbrowski. Dom ten ma na celu uprzystępnienie dla świata pracy przedstawień teatralnych, koncertów, odczytów itp., co niewątpliwie przyczyni się do podniesienia życia społecznego wśród warstw pracujących miasta Chorzowa. Na podkreślenie zasługuje współpraca hutników w Chorzowie z tamtejszym garnizonem wojskowym, polegająca na organizowaniu imprez rozrywkowych oraz

urządzeniu biblioteki, dla której hutnicy ofiarowali 700 nowych książek. W Katowicach społeczeństwo również zorganizowało imprezy rozrywkowe dla wojska oraz wieczór pożegnalny dla zdemobilizowanych żołnierzy

Z działalności związków zawodowych. Okręgowa Komisja Związków Zawodowych w Katowicach skupia 435 tysięcy członków, podlegają jej 24 Rady Powiatowe Zw. Zawodowych, 15 zarządów Okręgowych i 372 oddziały. Wydział Kulturalno-Oświatowy Okręgowej Komisji Zw. Zawodowych otworzył wojewódzką szkołę Zw. Zawodowych w Katowicach, prowadzi 111 domów kultury, 327 świetlice, 97 bibliotek, 59 orkiestr, 56 chórów robotniczych, 70 zespołów robotniczych teatrów amatorskich, 83 kluby sportowe. Wydział wczasów OKZZ uruchomił w r.ub. 116 domów wypoczynkowych. OKZZ w Katowicach ma swoich przedstawicieli we wszystkich instytucjach gospodarczych, państwowych, samorządowych, spółdzielczych i społecznych.

W dniu 12 lutego rb. odbył się w Katowicach wojewódzki zjazd kobiet aktywistek OKZZ, przy udziale delegatek ze wszystkich ośrodków Śląska. Ze sprawozdań wynika, że istnieje 19 Rad Kobiecych przy ZZ, założono 33 żłobki dziecięce przy zakładach przemysłowych oraz kilka przedszkoli. Projektuje się rozwinięcie organizacji przedszkoli w ciągu roku bieżącego przy wszystkich zakładach przemysłowych. Dzięki staraniom kobiecych rad przy ZZ wprowadzone zostały w pociągach dalekobieżnych specjalne wagony dla kobiet ciężarnych i dzieci. **St.**

Z WOJEWÓDZTWA POZNAŃSKIEGO

Powiat Chodzieski.

W czasie od 12 — 31 stycznia 1947 r. odbywała się w Chodzieży wystawa trzyletniego Planu Odbudowy Gospodarczej Kraju, którą zwiedziło ogółem 6.000 osób.

W Chodzieży istnieje gimnazjum dla dorosłych. Wykłady powszechne, odbywające się pod kierownictwem Dyrektora gimnazjum, Orłowskiego, cieszą się poparciem i żywym udziałem społeczeństwa.

W dniu 23 lutego 1947 r. zjechali się do Chodzieży powstańcy wielkopolscy z 15 kół województwa poznańskiego. Uroczystej dekoracji zasłużonych powstańców medalem „Zwycięstwa i wolności" dokonał przedstawiciel Dowództwa Okręgu Wojskowego VII Poznań.

Powiat Czarnkowski.

Na początku stycznia br. odbyła się w Czarnkowie odprawa kierowników spółdzielni. W programie odprawy poruszono sprawy pogłębiania idei ruchu spółdzielczego oraz nawiązanie bliższej

współpracy celem realizacji haseł spółdzielczych. Obyw. Terlecki Kier. „Społem", obszernie nakreślił plan współpracy wszystkich spółdzielni tak w stosunkach handlowych, jak i w pracy społecznej nad krzewieniem idei spółdzielczej. Mówca oświadczył, że obecnie oddział „Społem" w Czarnkowie wkracza na nową drogę, poczynając od kontroli cen i bezwzględnej ich zniżki.

Starosta Powiatowy Sobański podkreślił, że należy zerwać z błędami przeszłości i kroczyć ku lepszemu jutru przez uaktywnienie ruchu spółdzielczego, w czym przodują obecnie na terenie powiatu czarnkowskiego spółdzielnie „Samopomoc Chłopska" w Lubaszu i Spółdzielnia Spożywców „Jedność" w Czarnkowie.

Na terenie powiatu czarnkowskiego Zw. Zaw. Prac. Spółdzielczych rozpocznie w niedługim czasie działalność szkoleniową dla wszystkich pracowników spółdzielni.

Powiat Kaliski.

W Kaliszu odbyła się odprawa prezesów i komendantów Sraży Pożarnych powiatu. Stwierdzono, że członkowie Straży Pożarnych wykazują wielki zapał do pracy i ofiarność na cele organizacyjne. Straże Pożarne w Stawiszynie, Tłokini Wielkiej, Kamiennej, Sierzchowie i Kościelnej Wsi zakupiły samochody z własnych funduszów; z własnych też funduszów przystąpiły Wola Droszewska, Zadowice i Stobno do odbudowy remiz strażackich.

Na konferencji oświatowej Powiatowego Komitetu Oświaty Rolniczej stwierdzono, że w gminach, kształci się 300 uczniów w 6 czynnych szkołach. Szkoły te pokonują wielkie trudności, odczuwając brak kredytów, lokali i opału.

Powiat Krotoszyński

Na terenie powiatu istnieją 72 Ochotnicze Straże Pożarne, 12 Straży Przymusowych oraz 2 Straże Przemysłowe.

Wyposażenie tych Straży stanowią 2 autopogotowia, 27 motopomp i 56 sikawek ręcznych.

Spółdzielnie zorganizowane na terenie powiatu, okrzepły. Wzmożone we wszystkich spółdzielniach obroty wykazują, że społeczeństwo należycie docenia rolę, jaka została powierzona sektorowi spółdzielczemu w unormowaniu życia gospodarczego. Przejawia się przy tym znaczny przyrost członków, w niektórych spółdzielniach sięgający ponad 100%.

Ogółem istnieje w powiecie 36 spółdzielni a mianowicie.

Spółdzielnie spożywców	9
„ rolniczo-handlowe	5
„ mleczarskie	5
„ zbytu żywca	1
„ wytwórnia płatków ziemiacz.	1
„ Samopomocy Chłopskiej	6
„ Pracy	2
„ Ogrodnicze	1
„ Księgarskie	1
„ Banki Ludowe czynne	5

Miejscowe organizacje społeczne urządziły 96 przedstawień amatorskich. Poza tym odbyło się szereg akademii i odczytów ku czci Prusa, Sienkiewicza, Marcinkowskiego, Dembowskiego oraz wieczór autorski Wojciecha Bąka. Koło „Czytelnika" zorganizowało 3 czwartki literackie, a Koło Akademików Krotoszyniaków 2 odczyty. Zespoły teatralne zamiejscowe wystąpiły 16 razy.

Koncertów instrumentalnych odbyło się 11, w tym 9 urządzonych przez orkiestrę Muzyków Krotoszyńskich. Na terenie powiatu istnieje 5 orkiestr. — Koncertów wokalnych odbyło się 8, w tym koncert specjalny ku czci Nowowiejskiego, urządzony przez Liceum Pedagogiczne. Czynnych w powiecie jest 11 chórów.

Powiat Wschowski

Dnia 10 lutego 1947 r. nastąpiło otwarcie dziesięciodniowego kursu ratowniczo-sanitarnego P. C. K. we Wschowie.

Na kurs uczęszczało 56 słuchaczy z terenu powiatu, dla których zorganizowano noclegi i wyżywienie w Szpitalu Powiatowym.

W najbliższym czasie zostanie we Wschowie uruchomiona biblioteka powiatowa.

Pracę przygotowawczą do tej pory prowadziła przewodnicząca Pow. Komitetu Dni Oświaty p. M. Hołowczyc, która dnia 13 lutego 1947 r. przekazała Wydziałowi Powiatowemu 297 książek zakupionych przez Dział Bibliotek przy Kuratorium Okręgu Szkolnego w Poznaniu.

Reszta książek w liczbie 174, zakupionych za gotówkę uzbieraną w dniach 1 — 3 maja 1946 r. na terenie powiatu wschowskiego, po przekazaniu 40% do uzupełnienia bibliotek szkolnych, będzie również przekazana Wydziałowi Powiatowemu, który w budżecie swoim na rok 1947 przewidział 130.000 zł. na uruchomienie i początkowe uzupełnienie biblioteki.

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK
POŚWIĘCONY
PRAWU PUBLICZNEMU
ORAZ ZAGADNIE-
NIOM ADMINI-
STRACJI PU-
BLICZNEJ

Nr 5—6
(PODWÓJNY)

MAJ–CZERWIEC

WARSZAWA
1947
ROK XXIV

WYDAWNICTWO
MINISTERSTWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

WARUNKI OGŁASZANIA PRAC W „GAZECIE ADMINISTRACJI"

1. Redakcja przyjmuje wyłącznie prace pisane na maszynie, na jednej stronie arkusza, z odstępem między wierszami i z marginesem.
2. Redakcja zastrzega sobie prawo przeprowadzania zmian w układzie, skrótów i zmian stylistycznych w nadesłanych pracach.
3. Artykuły drukowane w „Gazecie Administracji" są wyrazem osobistych poglądów autorów.
4. Wydrukowane prace oraz wszelkie materiały i notatki są honorowane.
5. Autorzy mogą otrzymać na specjalne zamówienie odbitki swych prac za opłatą kosztów ich wykonania.
6. Redakcja przyjmuje do druku jedynie prace poprzednio nigdzie nie drukowane.
7. Redakcja rękopisów nie zwraca.
8. Prace do druku (w 2 egzemplarzach) należy nadsyłać pod adresem Redakcji „Gazety Administracji" Warszawa, ul. Rakowiecka 4 (Ministerstwo Administracji Publicznej) pokój Nr 127.

Nr 5—6 ROK XXIV

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK

POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Warszawa Maj — Czerwiec 1947 r.

TREŚĆ:

Dr JERZY STEFAN LANGROD

Z ZAGADNIEŃ PRAWA ZAKŁADOWEGO[1])

Właściwością prawa administracyjnego jest dopuszczenie przezeń kategorii pośredniej między normami dwustronnie obowiązującymi, a operacjami instrukcyjnymi, których zasięg ogranicza się do organów. Łączy się ona ściśle ze zjawiskiem wstawienia pewnych jednostek (administrowanych) w szczególny stosunek „podwładności" [1a]) w konsekwencji którego nie stają się one jeszcze organami, ani nawet „kolaboratorami" administracji — ale zato popadają w kwalifikowaną — bo jakby „podwójną" — zależność od administracji: raz na równi z wszystkimi administrowanymi, drugi raz nadto jako wstawione w swoistą sytuację sui generis („zmediatyzowane [2]). Sytuacja ta wyraża się często dla tych jednostek w pewnych uprawnieniach, ale zawsze pociąga za sobą równocześnie liczne i specyficzne obowiązki oraz ograniczenia prawne korespondujące ze szczególnymi, — choć osobowo do nich zacieśnionymi — atrybucjami autorytetowymi („rozkazodawczymi") administracji. Nauka niemiecka, która szczególnie intensywnie — w przeciwieństwie do francuskiej — zajmuje się tym tematem — określa na ogół tę sferę prawa administracyjnego

---

1) Fragment z książki „Instrukcje prawa administr., Zagadnienia ogólne".

1a) Por. Fiendenberger „Beiträge zur Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis im öffentlichen Recht (odbitka z Annalen des deutschen Rechts 1931.188 n.) P. Kahn „Das besondere Gewaltverhältnis im öff. Recht" 1912, H. Naviasky „Forderungs- und Gevaltverhältnis" (w Festschrift F. Zitelmann, 1913).

2) Por. Fleiner (66): „Diese Personen gelangen unter die besondere Befehlsgewalt der Behörde... Der Benutzer wird so ein Rad im Anstaltsbetriebe... Er ist durch die Anstalt „mediatisiert"; (166): „Durch den Eintritt in ein besonderes Gewaltvrhältniss wird der Bürger ein arbeitendes oder zu bearbeitendes Glied des staatlichen Verwaltungs apparates. Als solchem sind ihm besondere, über die allgemeinen Untertanenplichten hinausgehande Pflichten zugewiesen. Die Gehorsamspflicht des Bürgers wird gesteigert...

mianem prawa zakładowego („Ansteltesrecht"[3]), łącząc ją w przeważającej mierze z instytucją zakładu. Spora częśc autorów uważa przytem prawo zakładowe za poddział operacyj instrukcyjnych, traktując „zmediatyzowane" przez administrację jednostki, do których się ono odnosi, jako jakgdyby „przedłużenie" organów[4]). Spotyka się to słusznie z surową krytyką innych autorów[5]), widzących w prawie zakładowym zjawisko odmienne, wymagające w interesie racjonalnej klasyfikacji odrębnego traktowania.

Zagadnienie prawa zakładowego możemy dla orientacji ująć pokrótce w następujące punkty:

a) Mamy tu do czynienia z działającymi „na zewnątrz" normami ogólnymi lub indywidualnymi — prawa administracyjnego, a nie z operacjami instrukcyjnymi;

b) dwustronność ich mocy obowiązującej odbiega od „normalnej" w prawie postaci tego zjawiska, bo ex principio ulega z góry zacieśnieniu, tylko do kręgu osób pozostających we wspomnianym wyżej szczególnym stosunku „podwładności" względem administracji. Nie jest to bynajmniej jedyny w prawie administracyjnym wypadek tego rodzaju właściwości technicznej: podobne zacieśnienie a priori osobowego zasięgu pewnego działu reglamentacji prawnej spotykamy także, o ile chodzi np. o normy samorządowe, a wśród nich w szczególności o reguły autonomiczne, albo też o postanowienia pragmatyczne dla funkcjonariuszów (tzw. „prawo urzędnicze"[6])).

---

3) „Anstaltsgewalt": por. np. O. Mayer (t. I. 101, 351); „Ordnungsrecht"; „Anstaltsordnung" — por. np F W. Jerusalem (w Deutsches Verw. Recht.". 1937, (284 n.), Maunz (ibidem 56), Thoma" Polizeibefehl im Badischen Recht" 1906 (t. I. 347 n.) i w. in.

4) Tak np. Fleiner (66): „ein dem Beamtenverhältnis verwandtes besonderes Abhängigkeitsverhältnis"; O. Mayer (T. II, 472); Schoen „Deutsche Verwaltungsrecht" (w Encyklop. Holtzendorffa, VII wyd. 1914, t. IV, 283) i w. in. Por. niżej odnośnik 10).

5) Por. np. W. F. Jerusalem (289): „Es ist für die Verkennung des Charakters des Austaltsrechtes höchst bezeichnend. das die Literatur die Anstaltsordnung, soweit sie in allgemeinen Regeln auftritt, regelmässig als Verwaltungsverordnung anspricht, denn jene ist offensichtlich weder Gesetz noch Rechtsverordnung, muss deshalb für die herrschende Lehre Verwaltungsverordnung sein, weil sie ein Viertes nicht kennt. Dabei wird übersehen, dass die Verwaltungsverordnung lediglich Dienstinstrukctionen für die Behörden enthält, während die Anstaltsordnung sich an den Untertanen wendet, der in der Anstalt von der Anstaltsgewalt erfasst ist".

6) „Das Anstaltsrecht stellt sich wie das Beamtenrecht als eine Besonderung innerhalb des Verwaltungsrechts" powiada Jerusalem (291). Por uwagi Waline'a „Précis de Droit Administratif" (wyd. II. 160) o „milieux juridiques distincts, inclus dans l'ordre étatique".

Podczas gdy jednak stosunek zależności od samorządu, na którym opierają swe istnienie normy samorządowe, opiera się z zasady na przymusie[7]), a stosunek zależności organu ma z zasady bazę konwencjonalną, — w prawie zakładowym żadna z tych ewentualności nie jest ani wyłączna, ani istotna. Do tej różnicy w bazie dochodzi szereg różnic techniczych w celu, środkach, sposobach przystąpienia i wystąpienia itp., co łącznie pozwala wyodrębnić prawo zakładowe od zjawisk do niego zbliżonych[8]).

c) Mamy tu do czynienia w zasadzie z aktywnością zakładu jako z jednym ze sposobów administrowania przez organy, i tutaj we własnym zarządzie, ale systemem „régie indirecte". Atoli, jak zobaczymy, zjawisko, o którym tu mowa, nie ogranicza się tylko do aktywności zakładowej, lecz obejmuje także pewne typy urzędów („regie directe") nie wyodrębnionych w obrębie aparatury administracyjnej w postać zakładową (a w szczególności nie posiadających osobowości prawnej), a jednak operujących w pewnym zakresie tym właśnie instrumentem.

Wielu autorów w niemieckiej nauce prawa administracyjnego (w szczególności Fleiner i Hernritt), a za nimi w Polsce Jaworski, wychodząc z tego punktu widzenia, rozszerzają pojęcie zakładu na wszelkie zjawiska organizacyjnego wyodrębnienia, o ile ono tylko tworzy ów szczególny stosunek „podwładności", wyrażający się zwłaszcza w operowaniu prawem zakładowym[9]). Wydaje się, że zdanie to idzie zbyt daleko: zakład, którego istotą jest wyodrębnienie w łonie aparatury administracyjnej, nie tylko pod względem organizacyjnym, ale i koniecznie — ex defiitione (bo nawet bez osobnych upoważnień, z samej istoty

---

7) Dobrowolne podporządkowanie się może tu mieć miejsce tylko tytułem wyjątku od przeciwnej zasady, tylko odnośnie pewnych rodzajów samorządu nieterytorialnego i tylko co do pewnych osób.

8) Poza tym tzw. „prawo urzędnicze" kieruje się mutatis mutandis — jak operacje instrukcyjne — z natury rzeczy raczej „na zewnątrz" administracji, prawo zakładowe „na zewnątrz". Normy samorządowe kierują się wprawdzie „na zewnątrz" ale — o ile chodzi o samorząd terytorialny — ujęte są co do materyj wszechstronnie bez ograniczeń konkretnym celem aktywności, istotnym dla prawa zakładowego: o ile chodzi o samorząd nieterytorialny zbliżają się do prawa zakładowego, aż się z nim pokrywają w samorządzie typu zakładowego. Występuje tu już bowiem właśnie zakład jako podmiot administrowania, z tym jednym plus, że wyposażony w samorząd.

9) Por. np. Jerusalem (285): „Anstalten sind staatliche Organisationsbereiche wo Anstaltsgewalt geübt wird". Ale i Fleiner zdaje sobie mimo wszystko sprawę z trudnści takiego scalenia (por. przeciwstawienie „Anstalt" i „Verwaltungszweig". Niżej odnośnik 17).

rzeczy[10]) przez nadanie samoistnej osobowości prawnej, — korzysta przy tym zawsze z przywileju[11]) takiego generalnego lub indywidualnego „rozkazodawstwa" względem osób postronnych, związanych z nim węzłem swoistej zależności. Otóż państwo może te same formy administrowania, zawsze spotykane w zakresie aktywności zakładu — czasem stosować ze względów oportunistycznych także do administrowania przez pewne urzędy (nie zakłady) i o tyle upodobnić je do zakładu, ale ich przez to z nimi jeszcze nie utożsamia. Dotyczy to urzędów, które ze względu na ich zadanie i cel mogłyby być ubrane w postać zakładową, ale w rzeczy samej jej nie mają, bo nie są w ogóle, wyodrębnione z aparatury administracyjnej, a są tylko bogatsze od innych w zakresie środków jakie mają do rozporządzenia. W ten sposób np. szkoła powszechna czy średnia korzysta w stosunku do uczniów z atrybucyj zbliżonych do tych, jakie służą szkole akademickiej względem jej studentów[12]). Prawda, że chronologicznie „rozkazodawstwo" tego typu nie koniecznie wyszło od zakładu, by przejść do urzędu: atoli „uprawnienie" tych form, nadadnie im kształtu normatywnego, powiązanie ich z całokształtem porządku prawnego[13]), łączy się ściśle z instytucją zakładu: pozwala nam to pozostać przy określeniu — „prawo zakładowe", obrazującym nam stosunek zasady do wyjątku, choć z uwagi powyższych wynika, że pod pewnym kątem widzenia jest ona zbyt wąska w stosunku do jej zasięgu rzeczywistego.

d) Wiemy już, że podporządkowanie jednostki pod pewne prawo zakładowe może być zarówno przymusowe jak dobrowolne („acte d'adhésion")[14]); może służyć najróżniejszym —

---

10) Moment ten stwarza jeszcze jeden powód do złudnego przeświadczenia o identyczności prawa zakładowego z operacjami instrukcyjnymi. (Por. wyżej odnośnik 4).

11) U etymologicznych źródeł tego określenia tkwi pojęcie „priva lex".

12) Por. także np. „regulaminy": biblioteczne, więzienne, szpitalne, sądowe, rzeźni itp.; por. „Finanzregulative": Otto Mayer (t. I. 351); por. wreszcie i niżej odnośnik 13.

13) Por. uwagi Freudenbergera (188), że tam, gdzie tego rodzaju atrybucje nie są związane z reglamentacją prawną, ma się do czynienia „mit einem polizeistaatlichen Fleck auf der Karte des Rechtsstaates". Por. analogie Jerusalema (285) między prawem zakładowym, a „policyjnym". Por. rozważania O. Playera („Staatsr. des Kgr. Sachsen" 1909 (185 n.) i in.), Fleinera (165 n.) na temat powiązania tego zjawiska — w jego współczesnej postaci prawnej — z instytucją zakładu. Por. niżej w tekście e).

14) Przykłady przymusu: wykonanie obowiązku szkolnego, przynależność do zakładu ubezpieczeń społecznych, przymusowe leczenie chorób wenerycznych itp.: przykłady dobrowolności: poddanie się pod regulamin szpitala publicznego, biblioteki, publicznej elektrowni, pod prawo pocztowe, kolejowe itp.

przeważnie usługowym — celom zakładowym; może być mniej lub więcej bierne (poddanie się pod „nadzór", korzystanie z usług), albo łączyć się nadto z własną działalnością jednostki dla interesu publicznego (np. przymus przyjęcia mandatu do ciał stanowiących zakładu); może stwarzać dla niej obowiązki, albo nadto pewne uprawnienia. W zależności od tego typu zakładu i od wyboru jednej z tych ewentualności, jednostkę tę określa się np. jako: studenta (uniwersytetu), abonenta (telefonu), ubezpieczonego (ubezpieczalni społecznej), podróżnego (w kolei), konsumenta (elektrowni) itp.,

e) Prawo zakładowe istnieje w oparciu o wolę ustawodawcy kreującą zakład[15]). Możliwa, choć niekonieczna jest nadto osobna wyraźna reguła w tym przedmiocie (ustawowa: np. ustawa o szkołach akademickich; rozporządzenie: np. regulamin kolejowy; reguła autonomiczna: uchwała rady miejskiej ustalająca warunki korzystania z gazowni komunalnej). „Naturalność" jego istnienia w ramach zakładu, łącznie z jego zakresem daje monografowi tego zagadnienia, Jerusalemowi, asumpt do obrazowego przyrównania „władztwa" zakładowego do władzy domowej[16]). W konsekwencji widzimy:

1) szeroki zakres swobody zakładu w granicach reglamentacji prawnej[17]) tzn. wskazanego przez nią celu zakładu i przejmowanego przez nią normowania poszczególnych materyj;

---

15) por. Fleiner (167): „Fundament und Grenzmauern jedes besonderen Gewaltverhältnisses stammen vom Gesetzgeber her".

16) Por. Jerusalem (284): „Im Recht der öffentlichen Anstalt werden die Formen der Gemeinschaft des Hauses (oder der Familie) sichtbar... Diese Hausgewalt" des Herrn des Hauses ist in mannigfaltigen Formen erhalten geblieben vor allem der Familie selbst, aber auch sonst, wie in der Stellung des Lehrherrn gegenüber dem Lehrling. Sie liegt insbesondere dem Recht der öffentlichen Anstalt zugrunde, wo der Untertan der Hausgewalt der Anstalt untersteht. Sie hat sich hier nur insoweit verwischt, als ein perönliches Verhältnis des Untertanen zu dem Träger der Hausgewalt nicht besteht..."

17) Ibidem (285): „Die Behörde hat die ihren besonderen Aufgaben entsprechende Rechtsordnung selbt zu geben. Wer in ihren Wirkungsbereich tritt, ist dann dieser Rechtsordnung unterworfen. Wo die Hausgewalt der Behörde durch eine gesetzliche Normierung durchbrochen wird, ist das Anstaltsrecht also zu Ende..." Por. Fleiner (167): „Die Ausfüllung des freien Raumes d. h. die Erteilung der ungezahlten Einzelanveisungen, die zur Erreichung des besonderen Zweckes erfordernich sind, ist dem pflichtgemässen Ermessen der Behörde überlassen, welche der Anstalt oder dem Verwaltungszweig vorsteht. Die besondere Befehlsgewalt dieser Behörde ist aber nichts anderes, als die öffentliche Gewalt selbst, die sich für die Erreichung dieses besonderen Verwaltungszweckes, besondere Zwangsmittel ausgebildet hat".

2) szeroki zasięg tej aktywności „rozkazodawczej" zakładu, szerszy niżby mógł mniemać powierzchowny obserwator. I tak podmiotowo obejmuje on — jak wiemy — ogół osób, które poddane są — trwale lub przejściowo — władzy zakładu, póki ten stan trwa, przy czym poddanie to może być bezpośrednie (np wpis do biblioteki, wejście do muzeum, imatrykulacja studenta, zgłoszenie do ubezpieczenia społecznego) albo też pośrednie tzn. rzeczowe (np. przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, wodociągowej lub elektrycznej [18]); przedmiotowo — rozciąga się on nie dalej, niż na to pozwala cel zakładu, ale czasem przekracza ściśle pojęte materialne funkcje zakładu [19]), gdyż obejmuje także pewne dodatkowe świadczenia jednostki na rzecz wspólnoty zakładowej (np. w szpitalach: wykonywanie przez uzdrowieńców pewnych robót dla dobra chorych [20]); w bibliotekach uniwersyteckich: obowiązek dostarczania bezpłatnego przez docentów czynnych w uczelni po jednym egzemplarzu publikowanym przez siebie prac [21]) itp. [22]);

3) wszechstronność prawa zakładowego pod względem funk-

[18]) Pruski N. T. A. stoi np. na stanowisku (por. O.V.G. 43, 487 n.) że należy tu także wypadek umieszczenia na fasadzie domu, za zgodą jego właściciela uchwytu dla utrzymania drutów tramwajowych: dom zostaje przez to wciągnięty w zakres aktywności zakładowej tramwaju, a jego właściciel nie może w drodze prywatno-prawnej domagać się usunięcia tego stanu rzeczy.

[19]) Por. Fleiner (167): „Der besondere öffentliche Zweck, dem jedes besondere Gewaltverhältnis dient, zieht für den Eintretenden von selbst gewisse Beschränkungen seiner persönlichen und seiner staatsbürgerlichen Rechte nach sich. Der Einzelne muss sich diese Verengerungen seiner Freiheitssphäre gefallen lassen. Aber sie dürfen nie über das Mass dessen hinausgehen, was die im öffentlichen Gewaltverhältnis verkörperte Aufgabe verlangt Wo die Granze liegt, ist von Fall zu Fall zu bestimmen...": por. Jerusalem (289): „Besonders in der Stellung des der Anstaltsgewalt unterworfenen Untertans zeigt sich der besondere Charakter des Anstaltsrechts im Verhältniss zu dem übrigen Verwaltungsrecht. Während der Untertan sonst rein sachlich- in dem durch die staatliche Funktion gegebenen Umfang- unterworfen ist, gehen seine Pflichten nach Anstaltsrecht, entsprechend dem Grundgedanken der Hausgemeinschft, in die der Untertan aufgenommen ist, über den Rahmen der sachlichen Funktionen der Anstalt weit hinaus. Er hat je hat nach besonderem Charakter Anstalt nach seinen Kräften an der Aufrechterhaltung der Anstalt und ihres Petriebes mitzuwirken..."

[20]) Por. „regulamin domowy" (Hausordnung) turyngskich szpitali krajowych w Jenie (cyt. przez Jeruzalema) oraz Erazmy „Das Rechtsverhältnis einer städtischen Krankenanstalt zu ihren Benutzern in seiner Natur und Wirkung" 1916.

[21]) Por Fryd. List: „Grundriss eines Bibliothekrechts" 1928 (63).

[22]) Por. dalsze przykłady u Jerusalema (289 n.) i ich powiązanie z pojęciem władzy domowej w imię której w pewnych wypadkach zakład ponosi wzajemne ciężary związane z utrzymaniem, przyodzianiem, leczeniem i wypoczynkiem jednostki (np. ubezpieczenie społeczne).

cyj i środków[23]): w szczególności obejmuje on ograniczoną władzę normowania ogólnego[24]), ujawniającą się w szerokim zakresie (przepisy regulaminowe, ogólne zakazy i nakazy[25]), ustanawianie taryf, opłat[26] pewne „porządkowe" ograniczenia wolności osobistej[27]) itp.): daleko idącą władzę karzącą w zakresie dyscyplinarnym (np. prawo: nakładania grzywien pod różną postacią[28]), udzielania napomnień, przestróg itp., wyłączenia prądu albo instalacji telefonicznej w razie uchybienia przepisom zakładowym itp.[29]), [30]), wreszcie prawo stosowania bezpośredniego przymusu (np. przymusowego odebrania przez bibliotekę niezwróconej na czas książki[31]), prawo poczty niewydania przesyłki nieopłaconej przez adresata itp.[32]).

---

23) Ibidem (287): „Die Gewaltenteilung hat im Anstaltsrecht auch bisher schon keine Geltung gehabt. In der Anstaltsgewalt können alle Funktionen enthalten sein, die in der Staatsgewalt überhaupt enthalten sind..."

24) Por. Fleiner (167): „Neben Einzelverfüngungen... bilden Anstaltsverordnungen, Verwaltungsregulative usw. die Formen, in welche die erwähnten **allgemeinen Dienstebefehle** eingekleitdet werden".

25) Por. Jerusalem (288): „Man denke an die Anordnung: Rauchen verboten...".

26) Sporne jest czy powstaje stąd bezpośrednio prawny obowiązek płatniczy: pozytywnie wypowiadają się np. List (134 n.) Jerusalem (287); negatywnie — O. Mayer (t. II. 288 n. 506 n: „Die Anstalt könne die Gebühr nur auf indirektem Weg einziehen"), Fleiner (337 — 8): „Eine allgemeine Pflicht besteht nich für jeden Vorteil, den man vom Staat empfängt, einen Entgelt (Benutzungsgebühr) zu leisten. Diese Pflicht muss vom Gesetz besonders begründet sein. Daher dürfen die Anstaltsordnungen Gebühren nicht festsetzen, wenn nich Gezetz die zuständigen Organe allegemein dazu ermächtigt hat. Darin tritt wiederum der Unterschied der öffentlich — rechtlichen Anstalt gegenüber einem Gewerbebetrieb zutage, bei dem Leistung und Gegenleistung durch Vertrag beliebig ausgestaltet werden können.

27) Ibidem: „Der Eintritt in die Anstalt kann besondere Beschränkungen der persönlichen Freiheit nach sich ziehen. Am weitesten gehen diese bei Strafgefangenen".

28) Np. dopłaty pocztowe, kolejowe itp. w postaci wielokrotności opłat normalnych itp.

29) Dotyczących zarówno opłat, jak różnych przepisów **porządkowych** chroniących interes publiczny, pracę personelu urzędowego i interesy współabonentów.

30) Co do dyscypliny szkolnej por. O. Mayer (t. II. 497,501): por. np. także Jerusalem (287): „Körperliche Zü-chtigung kann in der Schule als Bestandteil der Anstaltsgewalt erscheinen..; co do abonentów telefonicznych we Francji por. wyr. R. St. z 23 3 1906 Chavin, co do użytkowców urządzeń wodnych — wyr. R. St. z 12 7 1929 Du Hays.

31) por. O. Mayer (t. I. 307).

32) Por. Jerusalem (288): „Soweit zur Anstaltsgewalt auch Zwangsgewalt gehört, setzt der Träger der Anstaltsgewalt seine Anordnungen selbst durch...".

Reglamentacja państwowa może ograniczyć zakres normowania ogólnego przez prawo zakładowe do minimum lub je nawet wyłączyć, przejmując je w całości na siebie [33]), względnie przekazując je prawu prywatnemu, przyczem granica między nimi jest chwiejna i ulega częstym wahaniom [34]). Z drugiej strony administracja zakładowa może zawsze w razie bezskuteczności środków własnego przymusu — odwołać się do organów państwowych normalnie właściwych, które z kolei stosować mogą prawo zakładowe i na nim opierają swoją właściwość [35]).

f) Prawo zakładowe odnosi się do tych, którzy aktualnie pozostają względem zakładu w szczególnym stosunku „podwładności", ale nie do innych osób: oto przyczyna odrębnego traktowania go w systemie nauki prawa administracyjnego. Należy więc umieć odgraniczyć je pojęciowo od zakresu atrybucyj zakładowych zmierzających do ochrony zakładu „od zewnątrz", zwanych policją zakładową [36]) I te atrybucje są „naturalne", wynikają z istoty wyodrębnionego władztwa zakładowego [37]); i one mogą — na wezwanie zakładu — być realizowane przez organy państwowe normalnie właściwe, środkami jakie

---

33) Ibidem: „Die sog. Bahnpolizei ist nicht Bestandteil der Anstaltegewalt der Reichseisenbahn, denn sie beruht auf gesetzlichen Regelung...".

34) Ibidem: „Die Eisenbahnverwaltung vollzieht sich z. B. im Verkehr mit dem Publikum in privatrechtlichen Formen. Der „blinde Passagier" aber untersteht der Anstaltgewalt die man hier selbstverständlich nicht als privatrechtliche Hausgewalt konstruieren darf". Por. Fleiner (167): „Wo die Grenze liegt ist von Fall zu Fall zu bestimmen. Im einzelnen Fall kann die Beantwortung der Frage Schwierigkeiten bereiten, wo dieses besondere Gewaltverhältnis aufhört und der Bereich begint, in dem der Einzelne der Behörde lediglich als einfacher Bürger gegenübersteht...".

35) Por. Jerusalem: (Ibidem) „Möglicherweise reichen aber die Kräfte der Anstalt nicht aus, um den Widerstand zu brechen. Dann greifen diejenigen Behörden ein, die gesetzlich dazu berufen sind. Damit tritt aber das Anstaltsrecht nicht im jeden Falle zurück. Die vom Träger der Anstaltsgewalt zu Hilfe gerufene Polizeibehörde wird durch das Anstaltsrecht legitimiert, sie handelt nicht auf Grund ihrer allgemeinen Befügnisse".

36) Ibidem (287): „Da die Anstaltsgewalt lediglich diejenigen zu Adressaten hat, die in die Anstalt aufgenommen sind so gehört die sog. Anstaltspolizei, die als Wehrfunktion von aussen kommende Angriffe abwehrt, nicht dazu".

37) Przykłady aktów policji zakładowej (Fleiner 331): szkoła zatrzymuje zeszyty z zadaniami szkolnymi uczniów, by przeszkodzić korzystaniu z nich przez następną generację uczniów (wyr. bawarskiego Tr. Administr. z 18/3 1908): kolej chroni własnymi środkami swoje urządzenia ale por. wyżej odnośnik 33).

te ostatnie mają do rozporządzenia[38]), i tutaj wreszcie zakład nie może wykraczać poza granice właściwości policyjnej w ogóle („Allgemeine Polizeigewalt“).

g) Istnienie prawa zakładowego jest techniczną właściwością prawa administracyjnego, przedstawia nam swoistą sferę prawa publicznego. Ile razy więc państwo czy samorząd przedsiębiorą aktywność przyobleczoną w postać prawno-prywatną, tyle razy kończy się zasięg prawa zakładowego, a wchodzi w zastosowanie prawo cywilne względnie prawo handlowe. Granica tych dwóch sfer prawnych aktywności zakładowej jest z natury rzeczy bardzo chwiejna w czasie i w przestrzeni, a co za tym idzie często trudno uchwytna. A casu ad casum musi się dla każdego stosunku prawnego z osobna, oceniać jego przynależność do jednej z tych dwóch sfer, uwzględniając nierzadkie wahania w jedną lub drugą stronę, ale także stałą tendencję ku publicyzacji form administrowania. A zatem współcześnie stosunki poczty, kolei, szpitala itp. zakładów z ich „zmediatyzowaną“ klientelą — mogą w zależności od reglamentacji państwowej czy też od prawa zwyczajowego (a nie od natury stosunku) [39]) mieć raz charakter zobowiązań prawno-prywatnych, a drugi raz podlegać prawu zakładowemu wzgl. wprost państwowej reglamentacji publiczno-prawnej. Analiza prawna każdego z tych stosunków ma więc zawsze charakter formalny a nie materialny.

38) Przykłady: (ibidem i Jerusalem 287): szkoły akademickie powodują zakaz policyjny używania przez nieuprawnioną szkołę prywatną nazwy „akademii“; policyjnie zakazuje się prowadzenia „instytutu wyrabiania zadań“ mającego za opłatą wypracowywać zadania dla uczniów szkół średnich (wyr. pruskiego N. T. A. z 10/6 1889); policyjnie chroni się instalacje pocztowo-telegraficzne (wyr. pruskiego N. T. A. 20/403, 54/271). Ale Jerusalem wbrew Fleinerowi — odrzuca traktowanie w tej kategorii zakazu noszenia przez pracowników prywatnego zrzeszenia ochrony mienia („straż nocna“) mundurów zbliżonych do wojskowych, bo tu zakład nie działa i nie inicjuje.

39) Por. np. Jerusalem (286): „So kann im einen Fall bei der Aufnahme eines Kranken in eine Krankenanstalt ein privatretliches Rechtsverthältnis entstehen, in einem anderen Fall aber en öffentlichrechtliches“.

HENRYK ŻELEŃSKI

DEKRET O TWORZENIU PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH.

Administracja przedsiębiorstw stanowiących własność Skarbu Państwa lub przejętych pod zarząd państwowy opierała się dotychczas wyłącznie na przepisach wydanych w drodze administracyjnej przez właściwych resortowo Ministrów. W najważniejszym np. dla tej dziedziny resorcie, tj. Ministerstwie Przemysłu wydał Minister szereg zarządzeń, mocą których utworzone zostały dla poszczególnych gałęzi przemysłu państwowego Zjednoczenia branżowe, obejmujące swym zasięgiem bądź cały teren Rzeczypospolitej, bądź pewne określone obszary. Zjednoczenia te powołane są do koordynowania gospodarki przemysłowej i planowego działania zakładów przemysłowych danej branży, stanowiących własność państwową, lub znajdujących się pod zarządem państwowym. Przedsiębiorstwa zrzeszone w Zjednoczeniach tych podlegają pod względem handlowym, administracyjnym i technicznym ich zarządom i otrzymują od zjednoczeń wiążące wskazówki i polecenia. Kierownictwo ogólne i nadzór sprawują poszczególne Centralne Zarządy, będące na prawach departamentów Ministerstwa Przemysłu. Podobnie zorganizowano przedsiębiorstwa państwowe i pod zarządem państwowym będące w innych resortach (np. handlu, odbudowy i t. d.).

Ten stan faktyczny,stworzony dorywczo w pierwszym okresie po odzyskaniu niepodległości nie odpowiadał istniejącemu stanowi prawnemu, gdyż wspomniane zarządzenia poszczególnych ministrów nie były oparte na żadnym ogólnie obowiązującym przepisie prawnym, a w szczególności treścią swą nie odpowiadały rozporządzeniu Prezydenta Rzplitej z 17 marca 1927 o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych przemysłowych, handlowych i górniczych oraz ich komercjalizacji (poz. 195 Dz. Ust.) i nie dały się podporządkować pod postanowienia tego rozporządzenia.

Z biegiem czasu powstawały stąd rozliczne komplikacje natury prawnej i gospodarczej, zwłaszcza w związku z kwestią osobowości prawnej tych zjednoczeń., wpisu ich do rejestrów handlowych

względnie zaktualizowania istniejących wpisów poszczególnych zrzeszonych przedsiębiorstw. Utrudniało to załatwianie szeregu formalności przy zaciąganiu pożyczek, uzyskiwaniu uprawnień przemysłowych lub górniczych i w ogóle we wszystkich sprawach wymagających wylegitymowania się przedstawicieli danej osoby prawnej dokumentem opartym o obowiązujący przepis prawny. Pozatym istnieją jeszcze prawnie przedsiębiorstwa państwowe, utworzone na zasadzie cytowanego wyżej rozporządzenia Prezydenta Rzp. z roku 1927 w drodze rozporządzeń Rady Ministrów, jak np. Polmin, Zakłady Wodociągowe na Górnym Śląsku, Zjednoczone Fabryki Związków Azotowych w Mościcach i Chorzowie, oraz inne nieskomercjalizowane, a stanowiące własność Skarbu Państwa z tytułu udziałów w kapitale zakładowym, jak np. Skarboferm i Wspólnota Interesów. Przedsiębiorstwa te prowadziły przed wojną fabryki i inne zakłady przemysłowe, górnicze i t. p., które również zostały podporządkowane odnośnym branżowym zjednoczeniom. W braku jednak legalnych władz statutowych, a nie będąc jeszcze w stanie likwidacji, nie mogą one ściągać swych wierzytelności, spłacać zobowiązań i w ogóle występować na zewnątrz w sprawach majątkowych.

Obecnie, gdy na podstawie ustawy z 3 stycznia 1946 roku o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (poz. 17 Dz. Ust.), toczą się postępowania w sprawie nacjonalizacji pewnej ilości przedsiębiorstw przemysłowych, górniczych, komunikacyjnych, bankowych, ubezpieczeniowych i handlowych, sprawa ustawowego unormowania organizacji i zarządu przedsiębiorstw państwowych stała się szczególnie aktualną.

Postulatowi temu czyni zadość dekret z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (poz. 42 Dz. Ust.), który tym samym zamyka przejściowy okres, o którym wyżej mowa.

Dekret ten postanawia w art. 1, że właściwi ministrowie w porozumieniu z Ministrem Skarbu oraz Prezesem Centralnego Urzędu Planowania mogą w drodze zarządzeń tworzyć lub wydzielać z administracji państwowej państwowe przedsiębiorstwa przemysłowe, handlowe, górnicze oraz świadczenia usług. Zarządzenie winno zawierać: nazwę, siedzibę i przedmiot przedsiębiorstwa, skład władz, oraz sposób reprezentowania przedsiębiorstwa.

Zarządzenie winno być ogłoszone w Monitorze Polskim.

W trybie przewidzianym w art. 1 mogą być tworzone przedsiębiorstwa państwowe, mające na celu koordynowanie działalności przedsiębiorstw państwowych oraz ich nadzorowanie i kontrolowanie, jak również wykonywanie takichże czynności w stosunku do przedsiębiorstw znajdujących się w zarządzie państwowym. Czynności te mogą być również powierzone przedsiębiorstwom państwowym określonym w art. 1.

Zarządzenie w tym przedmiocie winno określić wzajemny stosunek przedsiębiorstw nadzorowanych i kontrolowanych do przedsiębiorstwa nadzorującego i kontrolującego (art. 2).

Jak wynika z tych przepisów, dekret jest bardzo elastyczny i umożliwia tworzenie przedsiębiorstw rozmaitych typów i rozmiarów. Mogą w szczególności powstawać przedsiębiorstwa obejmujące bądź jeden tylko zakład pracy, bądź większą ilość jednorodnych lub zbliżonych do siebie zakładów (np. paliw płynnych, nawozów sztucznych, wyrobów farmaceutycznych). Mogą one być samodzielne lub podporządkowae innym przedsiębiorstwom państwowym w celu kontroli, nadzoru i koordynacji ich działalności. Mogą być tworzone przedsiębiorstwa mające za zadanie wyłącznie kontrolę, nadzór i koordynowanie pracy podległych przedciębiorstw państwowych, oraz pod państwowym zarządem stojących. Przepisy te nie wykluczają też możności tworzenia przedsiębiorstw typu mieszanego np. górniczo-hutniczych, przemysłowo-handlowych i t. p. Tego rodzaju ujęcie wydaje się ze wszech miar celowe, gdyż przez wybór odpowiedniej formy można uniknąć tworzenia sztywnych szablonów i dostosować organizację do indywidualnych potrzeb i właściwości poszczególnych gałęzi gospodarki narodowej.

Przedsiębiorstwa działają na podstawie statutu nadanego przez właściwego ministra w porozumieniu z Ministrem Skarbu oraz Prezesem Centralnego Urzędu Planowania i ogłoszonego w Monitorze Polskim. Jeżeli statut przewiduje działalność przedsiębiorstwa w zakresie handlu zagranicznego, winien być uzgodniony także z Ministrem Żeglugi i Handlu Zagranicznego. Statut winien być nadany najpóźniej w terminie 3 miesięcy od daty wydania zarządzenia określonego w art. 1 i 2. (art. 3).

Przedsiębiorstwa są prowadzone według zasad gospodarki handlowej na podstawie planów finansowych i gospodarczych zatwierdzonych w sposób przewidziany statutem. Podlegają one wpisowi do rejestru handlowego i przez zarejestrowanie nabywają osobowość prawną. Wpisowi podlegają: nazwa, siedziba, przedmiot przedsiębiorstwa, imiona i nazwiska osób uprawnionych do podpisywania zobowiązań, ograniczenia w tym przedmiocie, wzmianki o ograniczeniach władz przedsiębiorstw, a także wzmianki o pełnomocnikach handlowych z podaniem zakresu ich uprawnień.

Wpis przedsiębiorstwa nastąpi na mocy zarządzenia wymienionego w art. 1 i 2 i zawiadomienia o ustanowieniu władz przedsiębiorstwa. (art. 4 i 5).

Pod względem majątkowym dekret traktuje odrębnie majątek nieruchomy i ruchomy.

Przedsiębiorstwa bowiem mają jedynie zarząd i użytkowanie majątku n i e r u c h o m e g o, oddanego im protokólarnie w imieniu Skarbu Państwa i mogą w ramach planu gospodarczego zatwierdzonego w sposób przewidziany w statucie nabywać majątek nieruchomy również tylko na własność Skarbu Państwa, zatrzymując go w swym użytkowaniu (art. 6 ust. 1 i 2). Majątek nieruchomy Skarbu Pastwa znajdujący się w zarządzie i użytkowaniu przedsiębiorstwa wykazywany jest w aktywach przedsiębiorstwa tak, jakby stanowił jego własność (art. 7).

Natomiast majątek r u c h o m y wydzielonego przedsiębiorstwa wyodrębnia się z ogólnego majątku Skarbu Państwa i przekazuje przedsiębiorstwu na własność. Przedsiębiorstwa mogą we własnym imieniu nabywać i zbywać majątek ruchomy, tudzież zaciągać zobowiązania, chyba, że statut stanowi inaczej (art. 6 ust. 3 i 4).

Konstrukcja ta, przejęta z rozporządzenia z roku 1927 o komercjalizacji państwowych przedsiębiorstw przemysłowych, nasuwa ze stanowiska gospodarczego pewne zastrzeżenia z uwagi na to, że w myśl art. 6 Konstytucji z roku 1921 zbycie, zamiana i obciążenie nieruchomego majątku państwowego może nastąpić tylko na mocy ustawy. Uniemożliwi to bowiem, a conajmniej bardzo utrudni korzystanie przez przedsiębiorstwa państwowe z długoterminowego kredytu hipotecznego, tak dogodnego, gdy chodzi o inwestycje, amortyzujące się dopiero z upływem szeregu lat. Na duże trudności napotka też upłynnianie aktywów w postaci np. domów mieszkalnych i placów budowlanych, w których ulokowane są fundusze rezerwowe przedsiębiorstw. Zwłaszcza na Ziemiach Odzyskanych niemieckie koncerny przemysłowe, których przedsiębiorstwa przechodzą obecnie na własność Państwa, były właścicielami wielkiej ilości takich obiektów.

I tak np. koncern górniczy Schaffgotschów posiada na terenie miasta Gliwic około 500 nieruchomości, przeważnie nowoczesnych domów mieszkalnych. Upłynnnienie tych aktywów, przy obecnej polityce mieszkaniowej częstokroć deficytowych, mogłoby przyczynić się wydatnie do odbudowy zniszczonych fabryk.

Poza tym celowa gospodarka terenowa wymagać będzie w wielu wypadkach zbywania lub zamiany parcel dla regulacji terenów fabrycznych, pod budowę spółdzielczych domów robotniczych, pod bocznice kolejowe i t. p.

Wszystkie te transakcje będą niezmiernie utrudnione i opóźnione przez formalności wymagane dla wydania dla każdej z nich aktu ustawowego, nie mówiąc już o niepomiernym obciążeniu aparatu ustawodawwczego tymi sprawami, drugorzędnej w skali państwowej wagi.

Byłoby więc pożądanym, by nowelą do dekretu przekazano przedsiębiorstwom na własność także nieruchomości z tym, że ich zbywanie, zamiana i obciążanie wymagałoby zezwolenia resortowego Ministra, wydanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu.

Za zobowiązania zaciągnięte przez przedsiębiorstwa niezależnie od odpowiedzialności przedsiębiorstwa jego majątkiem, jest odpowiedzialny Skarb Państwa do wysokości majątku nieruchomego, stanowiącego własność Skarbu Państwa, użytkowanego i zarządzanego przez przedsiębiorstwo.

Rozporządzenie Rady Ministrów określi szczegółowo zasadę postępowania przy ustalaniu zakresu odpowiedzialności Skarbu Państwa (art. 8).

W związku z tym przepisem należy zauważyć, że ustawa z 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej w art. 6 zwalnia Skarb Państwa od odpowiedzialności za zobowiązania zaciągnięte przez przedsiębiorstwo przed jego upaństwowieniem, z wyjątkiem zobowiązań w tym artykule wyczerpująco wyliczonych (zobowiązania o charakterze publiczno-prawnym, zobowiązania na rzecz polskich osób prawa publicznego, służebności gruntowe i zobowiązania, mające swe źródło w stosunku najmu pracy lub odpowiedzialności za czyny niedozwolone).

W myśl zasady lex posterior derogat priori możnaby wyciągnąć wniosek, że przepis ten został uchylony wspomnianym art. 8 dekretu o przedsiębiorstwach państwowych, co jednak z pewnością nie było zamierzone.

Aby uniknąć wątpliwości prawnych na tle mogących stąd powstać pretensji wierzycieli znacjonalizowanych przedsiębiorstw, koniecznym jest uzupełnienie art. 8 dekretu ustępem stwierdzającym, że nie ma on zastosowania do zobowiązań, do których odnosi się cytowany art. 6 ustawy z 3 stycznia 1946 roku.

Bilans oraz rachunek strat i zysków przedsiębiorstwa zatwierdza właściwy minister, który uprawnienia swe może przelać na podległe sobie organy lub przedsiębiorstwa określone w art. 2.

Zasady i terminy sporządzania bilansów i zamknięć rachunkowych oraz tryb zatwierdzania ich przez władze nadzorcze, jak również zasady tworzenia specjalnych funduszów, oraz sposoby ich zużycia, ustala rozporządzenie Ministra Skarbu, wydane w porozumieniu z Prezesem Centralnego Urzędu Planowania oraz zainteresowanymi ministrami.

Każde przedsiębiorstwo państwowe winno mieć Dyrekcję i Radę Nadzoru Społecznego.

Rada Nadzoru Społecznego ma charakter niezależnego organu nadzorczego, kontrolnego oraz opiniodawczego, podlegającego w swej działalności nadzorowi Prezydium Krajowej Rady Narodowej. Nadzór nad działalnością przedsiębiorstw o znaczeniu miejscowym może Prezydium Krajowej Rady Narodowej zlecić Prezydium właściwej wojewódzkiej rady narodowej.

Zakres działania Rad Nadzoru Społecznego, sposób powoływania i zwalniania ich członków, organizację i sposób wykonywania powierzonych czynności określi rozporządzeie Rady Ministrów (art. 10). Na zasadzie art. 20 ustawy Konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. przewidziane w tym artykule kompetencje Prezydium Krajowej Rady Narodowej przeszły na Radę Państwa.

Dekret nie wprowadza dla przedsiębiorstw państwowych Komisyj rewizyjnych (jak to czyniło rozporządzenie Prezydenta Rzp. z 17 marca 1927 r. dla przedsiębiorstw skomercjalizowanych), a kontrolę bieżącą w tych przedsiębiorstwach sprawują władze nadzorcze według zasad, ustalonych w statutach (art. 13).

Na czele przedsiębiorstwa stoi Dyrekcja, którą powołuje i zwalnia właściwy minister. Minister może uprawnienia te przekazać podległym sobie organom, lub przedsiębiorstwom określonym w art. 2.

Członkowie Dyrekcji i pracownicy przedsiębiorstw nie są urzędnikami państwowymi.

Statut ustali ilość członków Dyrekcji, oraz ich uprawnienia i obowiązki.

Ogólne zasady polityki płac w przedsiębiorstwach ustala Rada Ministrów (art. 11).

Dyrekcja reprezentuje przedsiębiorstwo wobec osób trzecich, władz i urzędów (art. 12 ust. 1).

Z przepisów tych wynika, że dekret wprowadza zbiorową reprezentację i odpowiedzialność Dyrekcji, gdy dotychczas przedsiębiorstwa państwowe i pod zarządem państwowym pozostające, oraz Zjednoczenia branżowe reprezentowane były na mocy zarządzeń właściwych ministrów przez Naczelnego Dyrektora, który też ponosił osobiście pełną odpowiedzialność.

Właściwy minister w porozumieniu z Ministrem Skarbu może w drodze zarządzenia zlecić Prokuratorii Generalnej Rzeczpospolitej Polskiej zastępstwo sądowe przedsiębiorstw państwowych w odniesieniu do niektórych lub wszystkich spraw (art. 12 ust. 2).

Przedsiębiorstwo jest wolne od opłat w postępowaniu przed sądem rejestrowym. Poza tym opłaca ono wszystkie podatki i opłaty państwowe i samorządowe oraz daniny i świadczenia publiczno-prawne, chyba, że przepisy szczególne stanowią inaczej (art. 14).

Likwidacja przedsiębiorstwa następuje na podstawie zarządzenia właściwego ministra, wydanego w porozumieniu z Prezesem Centralnego Urzędu Planowania oraz Ministrem Skarbu.

Szczegółowe przepisy, dotyczące likwidacji przedsiębiorstw, ustalone zostaną w rozporządzeniu Ministra Skarbu, wydanym w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami (art. 15).

Bardzo ważny jest art. 16, według którego przepisy dekretu stosują się również do przedsiębiorstw państwowych, wydzielonych z administrcji pństwowej na podstawie cytowanego wyżej rozporządzenia Prezydenta Rzp. z 17 marca 1927 r., oraz do przedsiębiorstw, utworzonych lub wydzielonych z administracji państwowej zarządzeniami ministrów przed wejściem w życie tego dekretu.

Statuty tych przedsiębiorstw winny być w ciągu 6 miesięcy od daty wejścia w życie dekretu dostosowane w trybie art. 1, 2 i 3 do jego przepiców.

W ten sposób dekret legalizuje obecny stan faktyczny, utworzony na drodze administracyjnej i ułatwia przejście w stan likwidacji przedsiębiorstw, powstałych na podstawie rozporządzenia z roku 1927, które w obecnym ustroju odnośnej gałęzi gospodarki narodowej nie mają już racji bytu. Do likwidacji tych przedsiębiorstw nie będzie więc już potrzebna uchwała Rady Ministrów, lecz wystarczy zarządzenie właściwego ministra, wydane w trybie art. 15.

Rozporządzenie Rady Ministrów ustali zasady działania dyrekcji przedsiębiorstw, stosunek przedsiębiorstw do innych przedsiębiorstw, ogólne zasady przeprowadzenia kontroli państwowej nad przedsiębiorstwami, a także może poddać działaniu dekretu w całości lub w części przedsiębiorstwa państwowe, powstałe w trybie ustawodawczym, nieobjęte przepisami art. 16 z wyjątkiem następujących przedsiębiorstw:

a) monopoli państwowych,
b) banków państwowych,
c) przedsiębiorstw: „Polskie Koleje Państwowe" oraz „Polska Poczta, Telegraf i Telefon",
d) przedsiębiorstwa: „Państwowa Wytwórnia Papierów Wartościowych",
e) przedsiębiorstw zbrojeniowych i zakładów wojskowych, pracujących wyłącznie na potrzeby wojska i władz bezpieczeństwa,
f) przedsiębiorstw o kapitale państwowym lub mieszanym, mających formę prawną spółek handlowych, w imieniu których działają ich władze statutowe, (art. 17).

Dekret wszedł w życie z dniem ogłoszenia tj. 3 lutego 1947 r. a z dniem tym straciło moc obowiązującą cytowane wielokrotnie rozporządzenie Prezydenta Rzp. z roku 1927, oraz inne przepisy w zakresie objętym tym dekretem (art. 18 i 19).

Z powyższego przedstawienia przepisów dekretu wynika, że stwarza on dopiero ogólne ramy organizacyjne przyszłego ustroju przedsiębiorstw państwowych. Prawdziwy obraz tej olbrzymiej dziedziny gospodarki narodowej będziemy mieli dopiero wówczas, gdy ramy te zostaną wypełnione istotną treścią w drodze wydania przewidzianych w dekrecie rozporządzeń Rady Ministrów, przepisów statutowych, oraz zarządzeń właściwych ministrów, wydanych w trybie art. 1i 2 tego dekretu. Zwłaszcza rozgraniczenie kompetencji między przedsiębiorstwami przemysłowymi, handlowymi, górniczymi i usługowymi z jednej strony, a przedsiębiorstwami mającymi za zadanie koordynację ich działań oraz nadzór i kontrolę z drugiej strony, wymagać będzie bardzo dobrze obmyślanych przepisów.

Wobec wprowadzenia w dekrecie różnorodnych form kontroli i nadzoru (Zjednoczenia utworzone w trybie art. 2, rady nadzoru społecznego i organa państwowego nadzoru), konieczne będzie również ścisłe rozgraniczenie ich właściwości, przy czym ogólne kierownictwo przedsiębiorstw państwowych podległych danemu resortowi, planowanie i kontrola w tym kierunku powinny pozostać zastrzeżone właściwej władzy centralnej, wyposażonej w prerogatywy imperium i środki wykonawcze, a zarazem odpowiedzialnej konstytucyjnie za politykę gospodarczą Państwa. Sądzę więc, że te funkcje najlepiej spełnią dotychczasowe Centralne Zarządy poszczególnych gałęzi przemysłu, handlu itd. zorganizowane na prawach departamentów ministerialnych, a więc wyposażone w artybuty władzy państwowej. Przekazywanie tych ważnych uprawnień władzy państwowej przedsiębiorstwom utworzonym na zasadzie art. 2 dekretu, lub przekształcenie Centralnych Zarządów na przedsiębiorstwa państwowe, uważałbym za niewskazane, choćby dlatego. że siłą rzeczy musiałyby nad tymi przedsiębiorstwami powstać nowe ośrodki dyspozycyjne i kontrolne w ramach ministerstw, co zepchnęłoby Centralne Zarządy do roli zbędnego ogniwa instancyjnego, krępującego sprawność aparatu przemysłowego. Przekształcenie dotychczasowych Centralnych Zarządów na przedsiębiorstwa wymagałoby nadto utworzenia dla nich rad nadzoru społecznego (art. 10), co byłoby dalszą komplikacją w systemie nadzoru, kontroli i planowania.

Doświadczenia poczynione w okresie przejściowym, o którym mowa na wstępie i zebrany w tym okresie materiał statystyczny, oraz wyniki przeprowadzonych w tym względnie ankiet, mogą być

wskaźnikiem, w jakim kierunku należy postępować, by stworzyć rzeczywiście żywotne organizmy poszczególnych gałęzi gospodarki narodowej i pogodzić postulat planowego kierownictwa całością z wymaganiami gospodarczej swobody poszczególnych jednostek administracyjnych, pobudzenia ich inicjatywy i ustalenia odpowiedzialności.

Dopiero wówczas będzie można stwierdzić, że dekret z 3 stycznia 1947 roku zapoczątkował skutecznie nowy etap w tej ważnej dziedzinie gospodarki narodowej.

WITOLD CZACHÓRSKI

DEKRET Z DNIA 3 LUTEGO 1947 R. O UZNANIU WAŻNOŚCI NIEKTÓRYCH MAŁŻEŃSTW I ROZWODÓW OBYWATELI POLSKICH

I. Dekret z dnia 3 lutego 1947 r. o uznaniu ważności niektórych małżeństw i rozwodów obywateli polskich (Dz. U. R. P. Nr 14 poz. 51), jest aktem ustawodawczym, którego treść i znaczenie stają się zrozumiałe na tle dotychczasowych zasad polskiego prawa t. zw. kolizyjnego.

Każdy system prawny obowiązuje na jakimś terytorium. Może to być terytorium państwa lub nawet związku państw, może to być jedynie dzielnica państwa, województwo, powiat.

Stosunki prawne, które wielokrotnie wychodzą po za granice jekiegoś jednego systemu prawa pozytywnego, wymagają reglamentacji, wskazującej w razie kolizji (konfliktu) systemów prawnych, który z możliwych systemów powinien być zastosowany w danym przypadku [1]).

Dla przykładu: w Polsce przed przeprowadzeniem unifikacji prawa cywilnego, obowiązywały odmienne przepisy w materii prawa familijnego, rzeczowego czy spadkowego; jeśli zatem ktoś zamieszkały w Krakowie (dzielnica południowa), sporządzał testament na rzecz krewnego zamieszkałego w Poznaniu (dzielnica zachodnia), i zapisywał mu nieruchomość położoną w Warszawie (dzielnica centralna), konieczne było ustalenie według norm prawa kolizyjnego, jaki system prawny ma mieć zastosowaie do kwestii wynikających z otwarcia spadku.

Podobnie gdy np. osoby zamieszkałe w jednej dzielnicy Państwa zawierały związek małżeński lub przeprowadzały rozwód w innej dzielnicy.

Problem kolizji systemów prawnych powstaje w ten sam sposób dla stosunków prawnych międzynarodowych, gdy np. obywatele polscy dokonują czynności prawnych za granicą, a w szcze-

---

[1]) por. F. Zoll: Międzynarodowe i międzydzielnicowe prawo prywatne z zarysie, Warszawa — Kraków 1945 r.; K. Przybyłowski: Prawo prywatne miedzynarodowe cz. ogólna, Warszawa 1935 r

gólności, zawierają za granicą związki małżeńskie lub przeprowadzają rozwody; gdy czynności te dokonuje za granicą obywatel polski i cudzoziemiec, bądź gdy dokonują je cudzoziemcy między sobą lub z obywatelami polskimi w Polsce.

Powstaje bowiem pytanie, który system prawny jest właściwy dla oceny stosunków: polski czy obcy, a jeśli ten ostatni, to jaki?

W prawie kolizyjnym przyjęto określać właściwość pewnego systemu prawnego dla jakiegoś stosunku prawnego według t. zw. łączników, tj. czynników łączących ów stosunek prawny z pewnym terytorium.

Właściwość prawa, w zależności od łącznika, określamy odpowiednimi nazwami jak: że właściwe jest prawo ojczyste (lex patriae), prawo miejsca zamieszkania (lex domicilii), prawo miejsca położenia rzeczy (lex rei sitae), prawo miejsca sporządzenia czynności (lex loci actus) itd. [2]).

Ustalenie właściwości jakiegoś prawa przez normy kolizyjne, ma decydujące znaczenie przy uznaniu w a ż n o ś c i s t o s u n k u p r a w n e g o, oczywiście w świetle norm porządku prawnego tego obszaru (terytorium), na którym stosunek ów podlega ocenie.

II. Prawo kolizyjne polskie zawarte jest w dwóch różnych aktach ustawodawczych, zależnie od tego, czy chodzi o rozgraniczenie sfery działania systemów obowiązujących w różnych dzielnicach lecz na terytorium Państwa (prawo prywatne międzydzielnicowe — ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. — Dz. U. R. P. Nr 101, poz. 580 [3]), czy też chodzi o rozgraniczenie systemów różnych państw (prawo prywatne międzynarodowe — ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. — Dz. U. R. P. Nr 101, poz. 581).

Mówimy o r o z g r a n i c z e n i u, gdyż następuje ono przez określenie, który z możliwych systemów dzielnicowych lub państwowych znajduje zastosowanie.

Prawo kolizyjne międzydzielnicowe w znacznym stopniu straciło moc obowiązującą dla stosunków na przyszłość, wobec przeprowadzenia w Polsce unifikacji prawa cywilnego, co jest równoznaczne z likwidacją dzielnicowości w tym zakresie, a więc podziału na odrębne strefy prawne wewnątrz Państwa.

Jest ono jednak właściwe dla oceny stosunków z przed okresu unifikacji, albowiem nowe prawo cywilne, po za pewnymi wyjątkami, nie działa wstecz (zasada: lex retro non agit).

Jeśli idzie o stosunki międzynarodowe, a więc gdy kolizja dotyczy norm dwóch lub więcej różnych państw, ustawa z 2 sierp-

2) por. Przybyłowski op. cit. str. 106 — 7;

3) co do obowiązywania tego prawa w chwili obecnej — por. uwagi poniżej.

nia 1926 r. — prawo prywatne międzynarodowe — jest nadal całkowicie aktualne [4]).

Co do reglamentacji stosunków międzynarodowych należy marginesowo zauważyć, że dla uznania ważności niektórych stosunków, ustawa ta wskazuje na konieczność zachowania jurysdykcji określonych władz.

Właściwość prawa pewnego państwa nie musi łączyć się z właściwością władz tego samego państwa — i odwrotnie.

III. Jak sprawa przedstawia się w materii stosunków małżeńskich, które nas bliżej interesują?

Przede wszystkim należy zauważyć, że w przedmiocie stosunków małżeńskich obywateli polskich, które dla uproszczenia możnaby określić stosunkami okresu wojennego 1939 — 1945, konieczne było stosowanie dotychczasowego prawa kolizyjnego w całym zakresie t. j. zarówno dla stosunków międzynarodowych (Unifikacja prawa małżeńskiego nastąpiła bowiem z dniem 1 stycznia 1945 r. [5]), jak i międzynarodowych.

Według tych norm jest właściwe:

a) zakresie oceny zdolności do zawarcia małżeństwa — prawo osobiste cz. personalne małżonków stron t. j. lex patriae (dla stosunków międzynarodowych) i lex domicilii (dla stosunków wewnętrznych) — por. art. 12 prawa pryw. mnr. i art. 13 prawa pryw. mdzl;

b) w zakresie oceny formy zawarcia małżeństwa — prawo miejsca jego zawarcia (lex loci) — por. art. 13 prawa pryw. mnr oraz art. 14 prawa pryw. mdzl.; z zastrzeżeniem, że dla stosunków międzynarodowych do ważności małżeństwa zawartego po za granicami Polski wystarczy zachowanie formy, przepisanej przez prawo ojczyste obojga małżonków, a dla stosunków międzydzielnicowych — prawo, któremu oboje małżonkowie podlegają osobiście;

c) w zakresie oceny rozwodu — zawsze prawo osobiste cz. personalne małżonków w czasie żądania rozwodu, a więc jak w pkt. a) — por. art. 17 prawa pryw. mnr. oraz art. 17 prawa pryw. mdzl.

Tam, gdzie chodzi o kolizję norm dwóch państw, art. 17 prawa prywatnego międzynarodowego zajmuje się dodatkowo właściwością władz orzekających rozwód [6]).

---

[4]) Rzecz inna, że ustawa ta wymaga nowelizacji, dla uzgodnienia terminologii z nowym prawem cywilnym.

[5]) Dekret z dnia 25 września 1945 r. — prawo małżeńskie (Dz. U. R. P. Nr 48, poz. 270) i przepisy wprow. to prawo (Dz. U. R. P. Nr 48, poz. 271).

[6]) por. pkt. II in fine.

Wynika stąd, że jeśli o rozwodzie orzekały władze państwa obcego nie stosując prawa polskiego (jako legis patriae obywateli polskich), orzeczenie rozwodowe nie ulega ani uznaniu ani wykonaniu na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

Jeśli zaś władze obce prawo polskie zastosowały, konieczne jest nadto dla wykonania orzeczenia rozwodowego w Polsce istnienie umowy międzynarodowej między danym państwem obcym a Polską, w przedmiocie wzajemnego wykonywania orzeczeń (Uchwała całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 29 czerwca 1937 r. Zb. Urz. Nr 383 — w odniesieniu do art. 17 prawa pryw. mnr. i art. 528 k. p. c.).

IV. Małżeństwa i rozwody obywateli polskich w okresie wojny 1939 — 1945, nie spełniały wielokrotnie przesłanek prawa kolizyjnego wskutek czego dotknięte były nieważnością. Prowadziło to do wielkiego zamieszania i powodowało liczne komplikacje odnośnie regulacji stanu cywilnego (w roz. najszerszym tego pojęcia) osób zainteresowanych.

Dla przykładu: z punktu widzenia art. 12 prawa prywatnego międzynarodowego, mogły zachodzić przypadki nieważności małżeństw zawartych na obszarze b. wschodnich województw, które stosownie do umowy z dnia 16 sierpnia 1945 r. o polsko-radzieckiej granicy państwowej (Dz. U. R. P. z 1946 Nr 2 poz. 5) znalazły się w granicach Z. S. R. R.; małżeństwa zawarte przed dniem umowy, zgodne były z prawem radzieckim (stosowanym w praktyce na tym obszarze), lecz niekoniecznie zgodne z wymogami co do zdolności do zawarcia małżeństwa według prawa polskiego, z uwzględnieniem oczywiście właściwego polskiego prawa dzielnicowego.

Rozwody udzielone przez władze radzieckie nie mogły być z reguły uznane, wobec braku pomiędzy Polską a Z. S. R. R. umowy międzynarodowej o wzajemnym wykonywaniu orzeczeń rozwodowych i wobec nie stosowania prawa materialnego polskiego do oceny danego stosunku prawnego (por. art. 17 prawa pryw. mnr. oraz wyżej pkt. III.

Nieważne z powodu nie zachowania formy aktu małżeństwa były z reguły związki obywateli polskich, zawarte w czasie wojny na obszarze Rrzeszy Niemieckiej, jeśli przynajmniej jedna ze stron miała miejsce zamieszkania w Polsce w dzielnicy zachodniej, i jeśli małżeństwo zawarte było w formie religijnej.

Prawo niemieckie nie uznawało bowiem (jako lex loci actus) religijnej formy zawarcia małżeństwa, a forma ta była również niewystarczająca wobec nie spełnienia się przesłanek art. 13 pkt. 2)

prawa pryw. mnr., według którego trzeba było uznania tej formy przez prawo osobiste obu stron[7]).

Podobnie, jeśli idzie o małżeństwa religijne. zawarte przez osoby zamieszkałe w dzielnicy zachodniej Kraju — w czasie okupacji niemieckiej — por. art. 14 prawa pryw. mdzl.

Ustawodawca musiał przeto w przypadkach najbardziej typowych, konwalidować braki formalne takich stosunków małżeńskich (zwłaszcza zważywszy że braki te nie były zawinione przez zainteresowanych.) modyfikując zasady prawa kolizyjnego, przez uznanie dodatkowych przesłanek jako łączników pomocniczych.

Znalazło to odzwierciadlenie w normach dekretu z dnia 3 lutego 1947 r. o uznaniu ważności niektórych małżeństw i rozwodów obywateli polskich (Dz. U. R. P. Nr 14, poz. 51).

Wspomniany dekret, będący zatem lex specialis dla pewnej kategorii stosunków doytczących obywateli polskich, — zajął się szczególnie:

1) sprawą ważności małżeństw i rozwodów, zawartych przez nich w okresie czasu od dnia 1 września 1939 r. do dnia 29 stycznia 1946 r. naobszarze b. wsch. województw, które obecnie znajdują się w granicach Z. S. R. R — art. 1 — 2 i 4 dekretu;

2) sprawą ważności małżeństw zawartych w okresie czasu od dnia 1 września 1943 r. do dnia 1 stycznia 1946 r. na obszarze Rzeszy Niemieckiej w granicach przedwojennych — art. 3, 5 i 4 dekretu;

3) sprawą ważności małżeństw zawartych w okresie okupacji niemieckiej na obszarze b. dzielnicy zachodniej Kraju (woj. poznańskie, pomorskie i górno-śląskie) oraz b. Wolnego Miasta Gdańska — art. 6 dekretu.

Materie te omówimy kolejno.

V. W dziedzinie stosunków małżeńskich na obszarze b. wschodnich województw, dekret zajął się przede wszystkim zagadnieniem rozwodów.

Znajdujemy tam uznanie[8]) ważności rozwodów, udzielonych obywatelom polskim przez władze radzieckie, zgodnie z prawem radzieckim, przy czym brzmienie odpowiednich przepisów jest następujące:

„Art. 1. Uznaje się rozwody, udzielone na podstawie przepisów prawa radzieckiego przez władze radzieckie obytatelom polskim, w okresie czasu od dnia 1 września 1939 r. do dnia 29 stycznia

---

7) Miejsce zamieszkania jednej strony w dzielnicy zachodniej Państwa, wymagało stosowania dla niej jako prawa osobistego legis domicilii, to zaś z kolei nie dopuszczało również formy religijnej małżeństwa — por. art. 14 pr. pryw. mdzl.

8) expressis verbis.

1946 r. na obszarach, które z mocy umowy z dnia 16 sierpnia 1945 r. o polsko-radzieckiej granicy państwowej (Dz. U. R. P. z 1946 r. Nr 2, poz. 5) znalazły się w granicach Z. S. R. R. [9]).

Art. 2. Orzeczeniom rozwodowym, o których nowa w artykule poprzedzającym, nadaje klauzulę wykonalności sąd okręgowy miejsca zamieszkania jednej ze stron w Polsce".

Przesłanki, z których wynika teza art. 1 dekretu z dnia 3 lutego 1947 r., jako artykułu dot. bezpośrednio prawa materialnego, dają się sprowadzić do: 1) uznania właściwości prawa radzieckiego na obszarze quaestionis, 2) uznania właściwości władz radzieckich, — w materii stosunków prawnych dotyczących rozwodu obywateli polskich.

Modyfikacja norm kolizyjnych dotyczy więc (w danym zakresie) łącznika z art. 17 prawa pryw. mnr., jak również materii wykonania orzeczeń władz obcych.

Dekret nie zajmuje się specjalnie ważnością małżeństw zawartych na dawnym obszarze przed władzami radzieckimi, zgodnie z prawem radzieckim, a niezgodnie z prawem polskim.

Brak wzmianki w tekście nie stanowi według opinii Ministerstwa Sprawiedliwości luki prawnej. Ustawodawca nie miał potrzeby zajmować się, po za sformułowaniem art. 1 dekretu, dodatkowo tym przedmiotem, ponieważ stwierdzenie ważności związków małżeńskich, zawartych w okresie czasu od dnia 1 września 1939 r. do dnia 29 stycznia 1946 r., jest zawarte implicite w uznaniu ważności rozwodów [9]).

Ustawodawca, przyjmując jako przesłanki szczególne na terenie quaestionis: 1) uznanie właściwości prawa radzieckiego i 2) uznanie właściwości władz radzieckich — w materii rozwodu, tym samym przyjął te przesłanki w materii zawarcia małżeństwa.

Rozumieć należy, że odstępstwo od zasad ogólnych prawa kolizyjnego z 1926 r. jest w tym ostatnim przypadku nawet mniejsze niż w przypadku rozwodu: wymogi bowiem art. 17 prawa pryw. mnr., opartego wyłącznie o lex patriae, są ostrzejsze niż wymogi art. 12 i 13 tego prawa, odwołującego się do lex patriae stron (w zakresie zdolności do zawarcia małżeństwa) i lex loci (w zakresie formy zawarcia małżeństwa).

Por. opinię Departamentu Ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości, ogłoszoną w Demokratycznym Przeglądzie Prawniczym Nr 4/1947 r. [10]).

---

[9]) Data 29 stycznia 1946 r. jest datą ukazania się numeru 2 Dziennika Ustaw R. P. z 1946 r.

[10]) gdyby nawet stanąć na odmiennym stanowisku, to na gruncie art. 1 dekretu, uznanie ważności małżeństw o które chodzi, jest co najmniej zawarte implicite w zakresie tych związków, co do których udzielono następnie rozwodu.

Akty rozwodów i małżeństw, do których odnoszą się normy dekretu z 3 lutego 1947 r., zlecono wpisać do właściwych polskich ksiąg stanu cywilnego, przy zastosowaniu art. 28 ust. (1) prawa o aktach stanu cywilnego (Dz. U. R. P. z 1945. Nr 48, poz 272).

Akt 4 dekretu z dnia 3 lutego 1947 r., z którego wspomniane zlecenie wynika, mówi wprawdzie jedynie o rozwodach, gdyż o nich jest mowa w art. 1 dekretu („Akty rozwodów i małżeństw, o których mowa w art. 1 i 3 będą wpisywane.....”), jeśli idzie o obszary b. wschodnich województw, — lecz należy go interpretować zd. m. rozszerzająco [11]).

Reglamentacja art. 4 jest zrozumiała jeśli się zważy, że chodzi tu o akty władz nie polskich, lecz z puktu widzenia naszego porządu prawnego — obcych.

Jakie księki są właściwe do dokonania wpisu, mówi o tym z kolei art. 27 prawa o aktach stanu cywilnego.

VI. Zawarciu małżeństw w okresie czasu od dnia 1 września 1939 r. do dnia 1 stycznia 1946 r. na obszarze Rzeszy Niemieckiej w granicach przedwojennych, poświęcono art. 3 i 5 dekretu.

Brzmienie ich jest następujące:

„Art 3. Do ważności małżeństw, zawartych przez obywatela polskiego w okresie czasu od dnia 1 września 1939 r. do dnia 1 stycznia 1946 r. na obszarze Rzeszy Niemieckiej w granicach z dnia 1 września 1939 r., wystarczy zachowanie formy, wymaganej przepisami wyznaniowymi jednego z małżonków”.

„Art. 5. Może być uznana ważność małżeństwa zawartego przez obywatela polskiego na obszarze Rzeszy Niemieckiej w okresie czasu od dnia 1 września 1939 r. do dnia 1 stycznia 1946 r. przed oficerem łącznikowym w obozie lub przed komendantem obozu, z wyłączeniem komendantów mianowanych przez władze niemieckie, przy zastosowaniu trybu, wskazanego w art. 29 prawa o aktach stanu cywilnego (Dz. U. R. P. z 1945 r. Nr 48, poz. 272)”.

Modyfikacja zasad ogólnych prawa kolizyjnego z 1926 r. dotyczy w obu przypadkach normy art. 13 prawa pryw. mnr., odnoszącej się do ważności małżeństwa z uwagi na formę jego zawarcia.

Różnica reglamentacji stanów faktycznych z art. 5 w stosunku do art. 3 dekretu polega na tym, że związek zawarty przed oficerem łącznikowym lub komendantem obozu, nie jest ważny automatycznie, lecz może być uznany za ważny, skoro Minister Admi-

11) Terminologia art. 4 dekretu nie jest ścisła. ponieważ jedynie akt małżeństwa może być wpisany do ksiąg stanu cywilnego, natomiast w materii rozwodu czyni się wzmiankę dodatkową na marginesie aktu małżeństwa. — por. ust. (2) art. 28 pr. o aktach stanu cywil.

nistracji Publicznej w drodze zarządzenia, nakaże wpisanie go do polskich ksiąg stanu cywilnego (art. 29 pr. o aktach stanu cywil).

Zarządzenie Ministra ma skutek deklaratywny dla takiego związku, tym niemniej jest ono przesłanką prawnie niezbędną, bez spełnienia której związek nie może być uważany za małżeństwo.

Uznanie ważności małżeństwa następuje zd. moim w chwili zawarcia (ex tunc [12]).

Wpisanie do ksiąg stanu cywilnego w Polsce aktu małżeństwa, zawartego na obszarze Rzeszy Niemieckiej z wypełnieniem przesłanek art. 3 dekretu, następuje podobnie jak wpisanie aktu małżeństwa, zawartego na obszarze b. wschodnich województw, na mocy art. 28 ust. (1) prawa o aktach stanu cywilnego — por. art. 4 dekretu.

VII. Ustawodawca nie wprowadził modyfikacji norm kolizyjnych z 1926 r. w zakresie rozwodów, udzielonych obywatelom polskim w czasie od dnia 1 września 1939 r. do dnia 1 stycznia 1946 r, na obszarze Rzeszy Niemieckiej w jej granicach przedwojennych.

Jeśli idzie o osoby znajdujące się przymusowo na obszarze Rzeszy w tym okresie (typowe przypadki wywiezienia obywateli polskich na roboty, bądź przypadki wywiezienia do obozów koncentracyjnych lub jenieckich), to w praktyce nie miały one w ogóle możności przeprowadzenia postępowania sądowego o rozwód.

Skoro zaś chodzi o obywateli polskich, którzy jako t. zw. „volksdeutsche" mogli uzyskać rozwody przed władzami niemieckimi w Rzeszy, to ustawodawca uważał za właściwe nie uznawanie takich rozwodów.

Dla takiego zaś rozstrzygnięcia wystarczyło pozostawienie w mocy zwykłych zasad art. 17 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. (prawo prywatne międzynarodowe), albowiem wymagają one, jak o tym była mowa, zastosowania jurysdykcji władz polskich, co w przypadkach quaestionic nie było zachowane.

VIII. Zagadnienie ważności małżeństw zawartych na obszarze wewnętrznym państwa Polskiego w tej jego części, w której obowiązywał kodeks cywilny z 1896 r., uregulowano artykułem 6 dekretu.

Brzmienie jego jest następujące:

„Art. 6. Przepis art. 3 stosuje się odpowiednio do małżeństw zawartych przez obywateli polskich na obszarze mocy obowiązującej kodeksu cywilnego z 1896 r. w czasie okupacji niemiec-

[12]) Można bronić zdania odmiennego, jednakże nie byłoby to zgodne z celem dekretu, który zamierzał konwalidować wojenne związki małżeńskie.

kiej. Urzędnik stanu cywilnego jest obowiązany w tym przypadku na podstawie zaświadczenia właściwego duchownego sporządzić akt małżeństwa".

Modyfikacja dotyczy w danym przypadku normy art. 14 prawa pryw. mdzl.

Tekst art. 6 powołuje się na omówiony już art. 3 dekretu z dnia 3 lutego 1947 r., wskutek czego przyjąć należy, że uznanie ważności związku małżeńskiego quaestionis następuje ex lege, o ile zachowana została forma małżeństwa, wymagana przepisami wyznaniowymi jednego z małżonków.

Art. 3 ma być stosowany odpowiednio, albowiem okres czasu do którego odnosi się dyspozycja art. 6, jest krótszy i kończy się nie z dniem 1 stycznia 1946 r., lecz z ustaniem okupacji niemieckiej.

Terminus ad quem nie jest określony datą ścisłą, stąd też wydaje się, że decyduje tu faktyczne wyzwolenie d. obszaru spod okupacji; nie może on przekroczyć w każdym razie daty ukończenia działań wojennych w wojnie z Niemcami t. j. 9 maja 1945 r., w której to dacie całość obszaru Państwa Polskiego była uwolniona od władz okupacyjnych.

Wpisanie aktu małżeństwa do ksiąg stanu cywilnego następuje w odmienny sposób niż wówczas, gdy chodziło o związek zawarty na obszarze b. wschodnich województw lub na obszarze Rzeszy Niemieckiej. Tu związek był zawarty przed władzą krajową, nie mającą jedynie właściwych kompetencji (tak było z duchownymi pod rządem kodeksu z 1896 r.).

Stąd art. 6 dekretu daje zlecenie spisanie aktu małżeństwa przez urzędnika stanu cywilnego, na mocy samego zaświadczenia właściwego duchownego t. j. tego, który (jakby należało rozumieć), udzielił ślubu religijnego.

Właściwość urzędnika stanu cywilnego winna być oceniana według ogólnych zasad prawa o aktach stanu cywilnego. Mają tu zatem zastosowanie art. 26 ust. (1) i art. 5 tego prawa.

Przepis art. 6 dekretu z dnia 3 lutego 1947 r. powinien zd. moim znajdować zastosowanie również i do związków małżeńskich, zawartych na obszarze b. Wolnego Miasta Gdańska.

Obszar ten, nie będąc częścią terytorium Rzeszy Niemieckiej w jej granicach z dnia 1 września 1939 r., podpada pod pojęcie „obszaru mocy obowiązującej kodeksu cywilnego z 1896 r. w czasie okupacji niemieckiej".

Jakkolwiek na wspomnianym fakty zawarcia małżeństw obywateli polskich według przesłanek art. 6 mogły mieć miejsce niezmiernie rzadko, tym niemniej nie jest to wykluczone.

Ratio legis przepisu art. 6, przemawia zresztą raczej za interpretacją rozszerzającą w tym fragmencie.

IX. Rozwody udzielone przez władze okupacyjne niemieckie na obszarze Polski nie są normowane przez dekret z dnia 3 lutego 1947 r., albowiem uznano je za nieważne jeszcze w dekrecie z dnia 6 czerwca 1945 r. o mocy obowiązującej orzeczeń sądowych, wydanych w czasie okupacji niemieckiej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R. P. Nr 25, poz. 151).

Art. 1 wspomnianego dekretu stanowi bowiem ogólną zasadę, że „wyroki i inne orzeczenia, wydane podczas okupacji przez sądy niemieckie, są nieważne i pozbawione skutków prawnych... [13]".

X. Dekret z dnia 3 lutego 1947 r., jako lex specialis o ograniczonym zakresie działania, nie wykracza po za ramy przypadków małżeństw i rozwodów, dotkniętych nieważnością według ustaw z 1926 r., a zawartych przez obywateli polskich w warunkach szczególnych wywołanych wojną 1939 — 1945 r.

Nie modyfikuje on jednak norm kolizacyjnych w odniesieniu do małżeństw i rozwodów zawartych w tym samym okresie za granicą na obszarach, w których stosunki były znormalizowane.

Dekret nie porusza w ogóle zagadnienia dowodu zawarcia związku małżeńskiego lub przez prowadzenie rozwodu.

Mają tu zatem zastosowanie ogólne zasady prawa polskiego oraz reguła, że kto się powołuje na określony stosunek lub zdarzenie prawne, jest obowiązany ich stan lub istnienie udowodnić.

---

13) Dla ochrony interesów stron zamieszczono jednak równocześnie przepis art. 3, który dopuszcza w określonym terminie zgłoszenie przez strony wniosku o rozpoznanie tej samej sprawy przez sąd polski.

MARCELI POROWSKI

UWAGI O INSPEKCJI SAMORZĄDOWEJ [1])

Inspekcja samorządowa działa u nas nie od dzisiaj. Mamy za sobą długoletnie doświadczenie. Zdawałoby się więc, że niewiele można na temat powiedzieć, a już naprawdę trudno powiedzieć coś nowego. Nigdy nie zaszkodzi jednak obejrzeć się wstecz i na podstawie doświadczenia zarówno przedwojennego jak i powojennego spróbować oświetlić tę sprawę z różnych punktów widzenia.

Operuje się u nas pojęciem: inspekcja i kontrola. Czasami te pojęcia identyfikuje się, innym razem próbuje się je przeciwstawić sobie.

Wydaje się, że pojęcie inspekcji jest szersze od pojęcia kontroli, Mówiąc o k o n t r o l i, myśli się zazwyczaj o szczegółowym badaniu rachunkowości oraz prawnej i formalno porządkowej strony działalności inspekcjonowanej instytucji; kontrola nastawiona jest jakby ,głównie na stwierdzenie, czy gospodarka inspekcjonowanej instytucji jest wolna od nadużyć.

Aczkolwiek inspekcja nie może pomijać tego wszystkiego, co łączy się zazwyczaj z pojęciem kontroli, to jednak szczegółowe czynności kontrolne stają się dopiero jakby następstwem inspekcji, która powinna sygnalizować, czy stwierdzony przez nią stan wymaga czy nie wymaga s z c z e g ó ł o w y c h c z y n n o ś c i k o n t r o l n y c h. Szczegółowych kontrolnych czynności nie musi wykonywać ta sama osoba, która przeprowadzała inspekcję. Mogą mieć miejsce także przypadki, że na zarządzenie władzy nadzorczej związek samorządowy sam. zaangażuje specjalistę rachunkowca dla jednorazowego przeprowadzenia kontroli bądź też czynności tych dokona n.. p. Komisja Kontroli Społecznej przy ewent. współudziale rzeczoznawcy.

Zadaniem i n s p e k c j i jest ocena c a ł o k s z t a ł t u administracji i gospodarki inspekcjonowanego związku samorządowego i przy tym o c e n a w s z e c h s t r o n n a, a więc z punktu widzenia sprawności i oszczędności administracji i gospodarki, racjo-

[1]) artykuł podaje treść referatu, wygłoszonego na zjeździe wojewódzkich i powiatowych inspektorów samorządowych, odbytym w dniu 12 kwietnia 1947 r. w Ministerstwie Administracji Publicznej.

nalnego podziału pracy i to nie tylko pomiędzy pracowników, lecz i pomiędzy poszczególne jednostki organizacyjne, a nawet pomiędzy organami związku samorządowego. Nie można pominąć oceny polityki personalnej i polityki płac i to przede wszystkim ze stanowiska racjonalnego ustawienia ludzi i ich wynagradzania w zależności od ich kwalifikacji, doświadczenia i przydatności do pracy.

Głównym zadaniem inspekcji jest ocena działalności społecznej i gospodarczej oraz gospodarczo-finansowej inspekcjonowanego związku samorządowego. Spojrzeć należy na wyniki tej działalności nie tylko od strony wysokości osiągniętych dochodów i dokonanych wydatków oraz wzajemnego stosunku odnośnych liczb, lecz również od strony stopnia zaspokojenia istniejących potrzeb publicznych i trafności oceny hierarchii tych potrzeb tudzież racjonalności ustalonej kolejności ich wykonywania.

Zwracać należy uwagę na to, czy gospodarka inspekcjonowanego związku samorządowego nie jest zbyt jednostronna, czy nie rozbudowuje się jednych dziedzin gospodarki kosztem innych, a przede wszystkim kosztem podstawowych zdań zwiąku samorządowego, wypływających z obowiązujących przepisów prawnych n. p. w dziedzinie szkolnictwa powszechnego. Może się przecież zdarzyć, że jednostki, zajmujące w związku samorządowym kierownicze stanowiska, wykazując godną skądinąd uznania ambicję pracy w dziale swych specjalności, powodują właśnie jednostronność całej gospodarki samorządowej.

Jeśli chodzi o zgodność administracji i gospodarki, z przepisam obowiązującymi, nie należy ograniczać się tylko do stwierdzania formalnej zgodności jej z tymi przepisami, ale w przypadku, gdy nie są one dostosowane do wymagań życia — zgłaszać wniosk o ich zmianę.

Inspektor samorządowy powinien być szczególnie wrażliwy i powinien odpowiednio reagować na bezprawie, zwłaszcza gdy dotyczy ono ludności albo też gdy szkodzi interesom związku samorządowego. Należy również pilnie przypartywać się stosunkowi urzędników i ich przełożonych do ludności.

Nie mogą powtarzać się przedwojenne zjawiska niedostępności starosty dla ludności albo też stwierdzony w czasie jednej z przedwojennych inspekcji fakt, że dlatego tylko nie było odwołań od decyzji starosty, bo starosta — według jego oświadczenia wobec inspektora — po prostu nie dopuszczał do wnoszenia odwołań.

Pamiętać należy, że ludzie są tylko ludźmi i mają swoje słabostki. Kacyk może się trafić w każdym ustroju. Pewną wskazówką, że coś jest nie w porządku, może być stronienie ludności od władzy administracyjnej. Trzeba więc zwracać uwagę na liczbę interesantów i częstotliwość zgłaszania się tych samych

osób w jednych i tych samych sprawach. Wskazane jest wyrywkowe sprawdzanie sposobu i terminu załatwiania spraw żywotnych dla obywateli.

Ispektorzy powinni zwracać baczną uwagę na to, czy cały zespół urzędniczy w związku samorządowym pracuje harmonijnie, i ustalać przyczyny braku harmonii. Do przyczyn tych nieraz zaliczyć można niewłaściwy stosunek przełożonych do swych współpracowników i brak należytego interesowania się nimi, a więc ich potrzebami przynajmniej w tym zakresie, w jakim mogą być one zaspokojone.

W okresie plagi alkoholizmu inspektorowi nie wolno zamykać oczu na szerzenie się alkoholizmu wśród zespołu pracowników związku samorządowego i przełożonych tych pracowników. Nie chodzi tu tylko o zachowanie się w czasie godzin urzędowych, lecz i poza tymi godzinami. Przypomina mi się odstraszający przykład jednego z przedwojennych prezydentów miast, upijającego się często do nieprzytomności niemal na oczach całej ludności.

Trapi nas plaga bimbrarstwa. Produkcja bimbru odbywa się nieraz niemal jawnie, zwłaszcza w małych osiedlach. Nie mogą tego nie widzieć organa związku samorządowego i pracownicy tego związku. Nie powinno się walki z tym szkodliwym pod każdym względem zjawiskiem pozostawiać tylko władzom skarbowym i M. O. Napotkawszy na zjawisko bimbrarstwa w danej gminie czy miasteczku i na bierność władz samorządowych. inspektorzy powinni na miejscu przełamywać tę bierność, a w razie bezskuteczności usiłowań, sygnalizować to w swych sprawozdaniach.

Szczególną wrażliwość powinni mieć inspektorzy na nieporządki w rachunkowości, np. zaleganie z zapisami w książkach rachunkowych. Do niedawna były jeszcze przypadki zupełnego chaosu w rachunkowości, za czym łatwo kryć się mogły nadużycia. W tych sprawach osąd inspektorów powinien być szczególnie surowy. Daleko idąca pobłażliwość, wyrażająca się nieraz tylko w pouczeniach, może być zupełnie nie na miejscu.

Nie należy pomijać sprawy własnego wysiłku związków samorządowych co do pełnego wykorzystania wszystkich, a więc i najdrobniejszego nawet źródła dochodowego, chyba że eksploatacja jego w danym związku samorządowym nie będzie się zupełnie kalkulować.

Zadania inspekcji samorządowej są poważne. Inspektor samorządowy ma duże i wdzięczne pole do pracy, ale musi mieć świadomość swej odpowiedzialności na zajmowanym stanowisku.

Nie musi i nie może nawet być on specjalistą we wszystkich dość rozległych działach administracji i gospodarki samorządowej. Wolno mu nie umieć na pamięć wszystkich przepisów obowiązu-

jących. Powinien jednak posiadać znajomość zasadniczych norm prawnych, regulujących organizację rad narodowych i ustrój samorządu, zakres uprawnień organów samorządowych, ich wzajemny stosunek, uprawnienia władz nadzorczych, zadania administracyjne samorządu oraz podstawowe jego obowiązki społeczne i gospodarcze. Inspektor samorządowy musi znać strukturę finansów samorządowych, a poza tym musi umieć kontrolować rachunkowość i posiadać znajomość prawa budżetowego samorządu.

Poza tym wszystkim od inspektora samorządowego należy wymagać dużego wyrobienia życiowego i taktu.

Inspektor musi zainteresować się tym wszystkim i w takim stopniu, czy według jego przekonania zainteresowałby się, gdyby obejmował w danym związku samorządowym stanowisko szefa inspekcjonowanej instytucji, a więc gdyby sam miał zająć miejsce przewdniczącego wydziału powiatowego, prezydenta miasta, burmistrza czy wójta.

Dokonując krytycznej oceny stwierdzonego stanu rzeczy i zgłaszając odpowiednie wnioski, inspektor powinien na każdym kroku kontrolować sam siebie w tym znaczeniu, czy w istniejącym na danym terenie warunkach i okolicznościach podjąłby się sam wykonania projektowanych przez siebie zarządzeń poinspekcyjnych gdyby on właśnie miał być ich wykonawcą w charakterze szefa organu wykonawczego danego związku samorządowego, wzgl. czy mógłby on sam, zająwszy miejsce tego szefa, podjąć się zmiany wspomnianych warunków i okoliczności.

Miarą poziomu inspektora samorządowego i jego wartości jest stopień posiadanej przez niego znajomości administracji i gospodarki wszystkich związków samorządowych na danym terenie, znajomości ludzi na kierowniczych stanowiskach i znajomości stosunków w związkach samorządowych.

Inspektor powinien być przykładem wzorowego porządku we własnej pracy w swoim biurze.

Inspektorzy wojewódzcy oprócz przeprowadzania bezpośrednich inspekcji powiatowych związków samorządowych i miast wydzielonych powinni nadzorować i fachowo instruować inspektorów powiatowych, stosując trzy sposoby:

a) przeglądanie prze siebie w miarę możności sprawozdań inspektorów powiatowych i wydanych zarządzeń poinspekcyjnych

b) wyrywkowe przeprowadzanie przez siebie inspekcji gmin i miast niewydzielonych (zreguły przy współudziale inspektora powiatowego),

c) periodyczne konferencje z inspektorami powiatowymi, składające się z dwu zasadniczych części, a mianowicie instrukcyjnej, opartej przede wszystkim na posiadanych spostrzeżeniach co do pracy poszczególnych inspektorów powiatowych i spra-

wozdawczej, wyrażającej się w składaniu przez inspektorów powiatowych ujętych w syntetycznej formie ich ocen administracji i gospodarki gmin wiejskich i miast niewydzielonych. Muszą to być oczywiście konkretne wypowiedzi, a nie ogólnikowe określenia.

Jeżeli chodzi o gminy wiejskie i miasta niewydzielone, inspektorzy wojewódzcy powinni być również dobrze zorientowani w administracji i gospodarce tych gmin.

Oprócz normalnych planowych inspekcji, ogarniających całość administracji i gospodarki związków samorządowych, inspektorzy przeprowadzają inspekcje doraźne, badają nieraz tylko poszczególne sprawy i wyjeżdzają na dochodzenia.

Konieczną jest rzeczą częstotliwość wizytowania poszczególnych związków samorządowych i sprawdzanie na miejscu sposobu wykonania zarządzeń poinspekcyjnych. Nie potrzeba udawadniać, że terminy wykonania takich zarządzeń powinny być wyznaczane rozsądnie. Wtedy właśnie jest podstawa do wymagania wykonania zarządzeń poinspekcyjnych w wyznaczonych terminach. Ma to duże znaczenie wychowawcze.

Inspektor nie powinien jechać na miejsce z pustymi rękami i nie powinien zaczynać inspekcji po omacku. Może się to zdarzyć chyba tylko wyjątkowo.

Pomiędzy inspektorem i innymi komórkami organizacyjnymi tego urzędu, w którym on pracuje, powinien istnieć ścisły kontakt w tym znaczeniu, że o wszelkich niedomaganiach w administracji i gospodarce związku samorządowego, spostrzeżonych przez te komórki, pownien być inspektor informowany, zwłaszcza gdy niedomagania się powtarzają. Nie może istnieć mur pomiędzy wojewódzkim inspektorem starostw, a wojewódzkim inspektorem samorządowym. Inspektor powinien być oczywiście w kursie wszystkich nie tylko wydanych już, ale zamierzonych przepisów i wytycznych dla samorządu, o których wiadomo w jego urzędzie.

Przed wyjazdem inspektor powinien zapoznać się z istniejącymi w urzędzie podstawowymi materiałami, dotyczącymi danego związku samorządowego, a więc n. p. z budżetem, sprawozdaniem rachunkowym, danymi personalnymi, wynikami ostatniej inspekcji. Powinien przed wyjazdem ułożyć sobie plan swoich czynności inspekcyjnych w danym związku samorządowym i kolejność wykonywania tego planu.

Inspektorzy powinni działać w kontakcie z prezydiami rad narodowych i na *podstawie każdorazowego upoważnienia prezydiów tych rad*, inspekcjonować również działalność rad narodowych niższego stopnia. Wskazuje na to wy-

raźnie okólnik Ministra Administracji Publicznej Nr 15 z 25 lutego 1947 r.

Powinni oni współdziałać również z komisjami kontroli społecznej rad narodowych czego wymaga okólnik Ministra Administracji Publicznej Nr 10 z dnia 3 lutego 1947 r. Pracy kontrolnej i inspekcyjnej jest mnóstwo. Sztab inspektorów nie może być rozbudowany do nieskończoności. Już chociażby stąd powstaje konieczność zwiększenia łachowości kontroli społecznej i zwiększenie aktywności odnośnych komisji. Należy przełamywać niechęć zarówno ze strony inspektorów, jak i komisji kontroli społecznej do powiązania się w pracy.

Nie wystarczy wskazywać na objawy zła i walczyć tylko z objawami, a więc n. p. z nieporządkami, uchybieniami wzgl. nadużyciami poszczególnych osób. Trzeba dociekać do przyczyn wywołujących te objawy, a więc np. wadliwa organizacja pracy, brak należytej wewnętrznej kontroli, lekkomyślność w przyjmowaniu pracowników i na te przyczyny wskazywać w sprawozdaniu.

Praca inspektora nie może mieć charakteru tylko wywiadu. W sprawozdaniach trzeba podawać, na czym polegały czynności inspektora i na jakiej podstawie doszedł on do takiej lub innej oceny rzeczy. Leży to zresztą w interesie inspektora, który wydaje ocenę n. p. o rachunkowości, opierając ją na wyrywkowym sprawdzeniu z dokumentami kilkunastu czy kilkudziesięciu pozycji w książkach rachunkowych. Przypadek może zrządzić, że inspektor nie natrafił na te pozycje, które świadczyć będą o istniejących nadużyciach. Z tego właśnie względu powinien on dla własnego bezpieczeństwa wskazywać, na czym jego czynności kontrolne polegały.

Z przeglądu niektórych sprawozdań odnosi się wrażenie, że w pewnych sprawach inspektorzy poprzestają jakby na fotograficznych zdjęciu stanu rzeczy i powstrzymują się od własnej oceny.

Wymienia się z imienia i nazwiska urzędników, zatrudnionych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych z podaniem ich kwalifikacji i kategorii płac. Okazuje się, że pracownicy o niższych kwalifikacjach zajmują stanowiska wyższe i lepiej płatne, że zatrudnia się n. p. na podrzędnym stanowisku osobę, posiadającą ukończone seminarium nauczycielskie, co przecież powinno zastanowić wobec braku u nas sił nauczycielskich. Trudno domyślić się, po co są te dane wymienione, skoro inspektor ze swej strony nie robi żadnej krytycznej uwagi. Jeżeli wszystko jest w danym razie w porządku, to po co w ogóle o tym pisać.

Jestem zdania, że inspektor powinien mieć mocny kręgosłup. Nie wolno mu zamykać oczu na widoczne zło i przemilczać o tym

w sprawozdaniu. Chwiejność i rozglądanie się na wszystkie strony może się w ostatecznym rezultacie zemścić na inspektorach; pomijam już oczywiście szkody, jakie wypływają z tego dla interesu publicznego.

Z drugiej znów strony od inspektorów oczekiwać należy jak największego obiektywizmu w ocenie ludzi i ich działalności i wystrzegania się generalizowania czyli opierania sądu na poszczególnych oderwanych faktach, a nie na całości postępowania i działalności człowieka.

Inspektorzy nie powinni się nastawiać na szykanie dziury w całym i gonienie za sensacjami. Na tej pogoni przy braku obiektywizmu łatwo się potknąć. Wystarczy się jednak potknąć w jednej z mniej nawet istotnych spraw, aby zmniejszyło się zaufanie do całego sprawozdania i wniosków inspektora.

Nie powinien inspektor zagrzebywać się w drobiazgach. Nie wynika z tego, aby nie miał on w poszczególnych przypadkach dogłębnie zbadać tej lub innej sprawy wzgl. nawet całej dziedziny administracji lub gospodarki, a nawet przeprowadzić odrazu dochodzenia wstępnego. Byłoby niedobrze, gdyby inspektor ograniczył swe czynności jedynie do badań na terenie biura związku samorządowego. Konieczne jest wizytowanie poszczególnych instytucji miejskich, jak np. szkół pod kątem stanu ich lokali, niezbędnych pomocy szkolnych, wyglądu dzieci i t. p.

Trafna ocena administracji i gospodarki wymagałaby zasadniczo mozolnego osobistego badania wszystkiego krok za krokiem, a więc n. p. badania co każdy urzędnik robi, jak jest wydajna jogo praca i t. d. Należałoby więc, dla uniknięcia przewlekłości inspekcji, takie badawcze czynności robić wyrywkowo, a natomiast stosować metodę porównawczą, a więc porównywać n. p. obecną liczbę pracowników z liczbą przewojenną, uwzględniając oczywiście uzasadnione różnice w zadaniach związku samorządowego wzgl. porównywać z innymi, podobnymi związkami samorządowymi. Ta porównawcza metoda ułatwić może ocenę całości administracji i gospodarki związku samorządowego.

Celowe wydają się wyjazdy inspektora samorządowego kolejno z innymi urzędnikami, będącymi specjalistami w pewnych dziedzinach administracji czy gospodarki. Osiąga się przez to podwójną korzyść. Specjalista rozrzerza swój horyzont patrzenia, a inspektor głębiej zapoznaje się z działem pracy, nad którym panuje całkowicie specjalista.

Regułą powinno być ustne omawianie przez inspektora wyników jego pracy z szefem organu wykonawczego związku samorządowego wzgl. z całym zarządem komunalnym. Przez taką konfrontację swoich poglądów i ocen inspektor unikać może nieporozumień wzgl. nieprawidłowej ostatecznej oceny, dla której

nawet opracie się na aktach i dokumentach wzgl. wyjaśnieniach poszczególnych urzędników nie zawsze może wystarczyć.

Przyjęło się, że inspekcjonowanym związkom samorządowym przesyła się nie tylko zarządzenia poinspekcyjne, lecz i sprawozdania inspektorów. Moim zdaniem, nie musi się tak postępować. Inspekcjonowane związki powinny otrzymywać zreguły tylko zarządzenia poinspekcyjne, a sprawozdanie inspektora powinno się traktować jako materiał dla tej władzy, która wydaje zarządzenia poinspekcyjne. Oszczędzi się przez to nieco papieru i uniknie się dezawuuwania inspektora, co przecież może mieć miejsce wtedy, gdy władza, uprawniona do wydania zarządzeń poinspekcyjnych, nie podzieli niektórych poglądów i wniosków inspektora, zawartych w sprawozdaniu.

O wynikach każdej inspekcji powinny być interesowane związki samorządowe powiadomione i to nawet wtedy, gdy nie stwierdzono poważniejszych uchybień. Ważną jest rzeczą, aby o wynikach inspekcji związek samorządowy został powiadomiony możliwie rychło po zakończeniu przez inspektora swych czynności.

Inspektorzy znajdują się nieraz w kłopotliwej sytuacji, jaką stwarzają propozycje ze strony osób, których działalność inspekcjonują, do poczęstunków wzgl. wspólnego spożycia posiłków w zakładziei gastronomicznym. Nie musi być oczywiście w każdym takim przypadku jakaś specjalna przyczyna tych propozycji. Mogą mieć one zupełnie niewinny charakter. Tym niemniej inspektorzy powinni grzecnie, ale stanowczo uchylać się od przyjmowania tego rodzaju propozycji. Nie dotyczy to oczywiście korzystania ze stołówek urzędniczych i pokojów służbowych.

Godzi się teraz poświęcić kilka uwag sprawozdaniom poinspekcyjnym. Są one często zbyt obszerne, przeładowane opisową częścią i drobiazgami, co rozprasza uwagę czytającego te sprawozdania i utrudnia wyłowienie istotnych momentów. Nie liczba stron i nie liczba wymienioych przez inspektora w jego sprawozdaniu t. zw. usterek świadczy o wartości jego pracy.

Cały opisowy materiał i wszystko to, co nie jest koniecznym dla uzasadnienia wyrażonego przez inspektora poglądu lub wniosku, powinno się znaleźć poza sprawodzdaniem w postaci załączników do tego sprawozdania. Do liczby tych załączników należyć mogą jednostronne urzędowe zapiski inspektora, utrwalające w formie dokumentu przebieg jego rozmowy w ważnej sprawie i to wtedy, gdy nie jest wskazane protokólarne przesłuchiwanie danej osoby. Zapiski takie należy sporządzać bezpośrednio po odbytej rozmowie i to właśnie zaakcentować w treści zapisku. W sprawozdaniu z inspekcji i w zarządzeniu poinspekcyjnym nie

należy wymieniać licznych nieraz, ale w gruncie rzeczy drobnych uchybień.

Wykaz tych uchybień (tzw. usterek) inspektor powinienby pozostawić odrazu na miejscu, a w sprawozdaniu i w zarządzeniu poinspekcyjnym należałoby wspomnieć o tym w formie ogólnej i co najwyżej przykładowo wymienić niektóre z nich. Możnaby również podać wszystkie te usterki w załączniku do sprawozdania.

Dość trudno jest dawać gotową receptę na formę sprawozdań poinspekcyjnych; szablon nie byłby może zresztą wskazany.

Inspektorzy powinni przebywać jak najwięcej w terenie. Nie należy ich odrywać od pracy inspekcyjnej przez powierzanie im czynności, nie mających nic albo niewiele wspólnego z ich właściwymi zadaniami.

Ważną jest rzeczą sprawozdawczość z wojewódzkich i powiatowych inspekcji, określona w okulniku Ministra Administracji Publicznej Nr 10 z r. b. a m. in. terminowe przesyłanie Ministerstwu do wiadomości odpisów sprawozdań wojewódzkich inspektorów i odpisów zarządzeń poinspekcyjnych, tudzież okresowych sprawozdań, ujmujących w formie zwięzłej całą działalność inspekcyjną łącznie z inspekcją powiatową.

Ten sprawozdawczy materiał na pewno nie będzie służyć Ministerstwu tylko dla celów archiwalnych. Odbijać się będą w nim, jak w zwierciadle, inspektorzy samorządowi oraz ich praca. Materiał ten pozwoli również na łatwiejsze ogarnięcie całości administracji i gospodarki oraz stanu potrzeb związków samorządowych wszystkich stopni. Z tych więc względów musi się przywiązywać szczególną uwagę do terminowego przesyłania wymaganych materiałów i sprawozdań.

DR MARIAN BUSZYŃSKI

UDOGODNIENIA KWATERUNKOWE DLA LOKALI W BUDYNKACH NAPRAWIONYCH PO USZKODZENIACH W CZASIE WOJNY

Dekret z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych w czasie wojny (poz. 281 Dz. Ust.) unormował poszczególne zagadnienia wiążącą się z naprawą, t. j. doprowadzeniem do stanu używalności takich budynków na obszarze miast i osiedli o charakterze miejskim, które wskutek działań wojennych lub niszczycielskiej działalności okupanta stały się w całości lub w części niezdatnymi do użytkowania. Między innymi dekret ten mając na oku poparcie akcji budowy miast, przewidział udzielanie na cele naprawy uszkodzonych budynków pomocy Państwa oraz pożyczek z funduszów państwowych instytucji kredytowych.

Zarazem w dążeniu do poparcia akcji odbudowy postanawia dekret (art. 6 ust. 1), że lokale doprowadzone do stanu używalności wskutek gruntownej naprawy budynku uszkodzonego nie podlegają ograniczeniom przewidzianym w przepisach o gospodarce lokalami i w przepisach o wysokości komornego. Udzielenie jednak pożyczki z funduszów państwowych na naprawę budynku może być uzależnione od przekazania do dyspozycji władzy mieszkaniowej określonej liczby lokali, które będą uzyskane po dokonaniu naprawy.

Ponadto wspomniany dekret zawierał postanowienie (ust. 2, art. 6), że jeżeli dla danego miasta ustalone zostaną przepisy o najmniejszej ilości mieszkańców na lokal lub izbę, to przepisy te miały się stosować również i do lokali doprowadzonych do stanu używalności wskutek gruntownej naprawy uszkodzonego budynku.

Przepisy powyższego dekretu zostały częściowo zmienione dekretem z 11 kwietnia 1947 r. (poz. 145 Dz. Ust.)[1]. Między innymi dekret ten zmienił wspomniane wyżej postanowienia o tyle, że nie tylko udzielenie pożyczki z funduszów państwowych na naprawę budynku może

[1]) Jednolity tekst dekretu z 26 października 1945 r. ogłoszono obwieszczeniem Ministra Odbudowy z 26 kwietnia 1947 r. (poz. 181 Dz. Ust.).

być uzależnione od przekazania do dyspozycji władzy mieszkaniowej pewnej liczby lokali, — ale takie uzależnienie może nastąpić także przy udzielaniu pożyczki z funduszów państwowych instytucji kredytowych (np. przez Bank Gospodarstwa Krajowego). Ponadto dekret kwietniowy w miejsce dawnego ust. 2 art. 6 dekretu z 26.X. 1945 roku wprowadził postanowienie, że:

„jeżeli dla danego miasta ustalone zostaną przepisy o najmniejszej ilości mieszkańców na lokal bądź izbę, wówczas zwolnienie od ograniczeń wprowadzonych tymi przepisami dotyczy najwyżej 90 m^2 powierzchni użytkowej, nie więcej jednak niż 4 izb. Wskazanie izb ulegających wyłączeniu należy do właściciela. Izba, któraby w myśl powyższych zasad była częściowo wyłączona spod wspomnianych ograniczeń podlega w całości tym ograniczeniom".

Zarazem dekret kwietniowy przewiduje, że Minister Odbudowy może powyższą granicę powierzchni użytkowej (90 m^2) podwyższyć na poszczególnych obszarach Państwa.

W świetle tych przepisów udogodnienia kwaterunkowe dla lokali doprowadzonych do stanu używalności wskutek gruntownej naprawy budynku polegają zatem na:

a) zwolnieniu od ograniczeń przewidzianych w dekrecie o publicznej gospodarce lokalami z zachowaniem jedynie ograniczeń wynikających z obecnego brzmienia ust. 2 art. 6 dekretu;

b) zwolnieniu od ograniczeń przewidzianych w przepisach o wysokości komornego.

Rozpatrzmy kolejno zakres i następstwa powyższych zwolnień.

A. Zwolnienia od ograniczeń przewidzianych w dekrecie o publicznej gospodarce lokalami

1. Przede wszystkim zaznaczyć należy, że przewidziane w art. 6 ust. 1 cytowanego dekretu zwolnienia od ograniczeń przewidzianych w dekrecie o publicznej gospodarce lokalami i w przepisach o wysokości komornego odnoszą się tylko do lokali doprowadzonych do stanu używalności wskutek gruntownej naprawy budynku. Pojęcie „gruntownej naprawy" zostało wyjaśnione w rozporządzeniu wykonawczym Ministrów Odbudowy i Administracji Publicznej z 25 lutego 1946 r. (poz. 72 Dz. Ust.) w ten sposób, że gruntowną naprawą w rozumieniu art. 6 ust. 1 omawianego dekretu jest naprawa, która obejmuje co najmniej: 1) wymianę w całości lub w przeważającej części podłóg, futryn, ram okiennych i drzwi z futrynami — na nowe oraz odbicie i uzupełnienie większości tynków, albo 2)wymianę lub uzupełnienie części konstrukcyjnych budynku albo jego części, albo też 3) roboty budowlane, których koszt przekracza 20% całkowitych kosztów wzniesienia danego budynku, albo jego części.

Rozporządzenie powyższe normuje w §§ 2—9 tryb i warunki zwalniania lokali w powyższych budynkach od wspomnianych ograniczeń.

2. Z powołanych wyżej przepisów art. 6 dekretu z 6 października 1945 r. wynika, że w miejscowościach nie objętych publiczną gospodarką lokalami (choćby były objęte tzw. „publiczną kontrolą najmu"), oraz w miejscowościach objętych wprawdzie publiczną gospodarką lokalami, jednak bez wprowadzenia w tych miejscowościach tzw. norm zaludnienia (art. 6 dekretu z 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (poz. 27 Dz. Ust.), lokale doprowadzone do stanu używalności wskutek gruntownej naprawy budynku nie podlegają żadnym w ogóle ograniczeniom, przewidzianym w dekrecie o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu.

Nie podlegają więc one ani ograniczeniu co do możności zajmowania lokali (w miejscowościach objętych publiczną gospodarką lokalami) tylko przez osoby należące do jednej z kategorji osób wymienionych w art. 4 tego ostatniego dekretu, ani ograniczeniu, że w miejscowościach takich zajęcie lokalu nastąpić może jedynie na zasadzie przydziału wydanego przez władzę kwaterunkową, ani wreszcie ograniczeniom polegającym na konieczności uzyskania w pewnych wypadkach zatwierdzenia umowy najmu (art. 8 i 21) lub podnajmu (art. 5 ust. 2) przez władzę kwaterunkową.

3. Natomiast w miejscowościach objętych publiczną gospodarką lokalami, w których wydane zostały tzw. normy zaludnienia, normy te nie stosują się już wprawdzie obecnie [2]) w całej pełni (jak to było poprzednio) do lokali doprowadzonych do stanu używalności wskutek gruntownej naprawy uszkodzonego budynku, jednakowoż mogą mieć i do tych lokali częściowo zastosowanie. Mianowicie, jak wyżej wspomniano, według obecnego brzmienia ust. 2 art. 6 dekretu z 6 października 1945 r., zwolnienie od ograniczeń wynikających z norm zaludnienia nie może przekraczać 90 m² powierzchni użytkowej i obejmować więcej niż 4 izby. Lokale odbudowane zatem, których powierzchnia użytkowa nie przekracza 90 m², i które nie liczą więcej niż 4 izby (np. 3 pokoje i kuchnia) są według ust. 2 art. 6 cytowanego dekretu wogóle wolne od obowiązku stosowania norm zaludnienia, a według ust. 1 art. 6 tego dekretu nie podlegają żadnym ograniczeniom wynikającym z dekretu o publicznej gospodarce lokalami. Natomiast nadwyżka w takich lokalach ponad powyższą granię (90 m², względnie ponad 4 izby) podlega wydanym normom zaludnienia.

2) od dnia wejścia w życie dekretu z dnia 11 kwietnia 1947 r. (poz. 145 Dz. Ust.), który między innymi nadał nowe brzmienie przepisowi ust. 2 art. 6 dekretu z 26 października 1945 r.

Mógłby zajść wypadek, że jedna izba w myśl powyższych zasad byłaby tylko częściowo wyłączona spod stosowania odnośnych ograniczeń. Np. w mieszkaniu 4izbowym, 3 izby obejmują razem 80 m^2 powierzchni użytkowej, czwarta zaś izba liczy 14 m^2 powierzchni użytkowej. Izba ta zatem w zasadzie mogłaby korzystać częściowo ze zwolnień od zastosowania norm zaludnienia, ponieważ 10 m^2 powierzchni mieści się we wspomnianej wyżej maksymalnej powierzchni 90 m^2. Jednakowoż wobec wyraźnego przepisu wspomnianego ust. 2 art. 6, izba taka podlega w całości normom zaludnienia, a nie podlegają im jedynie pozostałe 3 izby.

4. Z brzmienia omawianego przepisu art. 6 wynika, że przewidziane w nim zwolnienie od ograniczeń wprowadzonych „normami zaludnienia" odnosi się do lokali doprowadzonych do stanu używalności w naprawionym gruntownie budynku. W ten sposób o ile budynek składa się z szeregu lokali, z których żaden nie obejmuje więcej niż 4 izby, a łączna powierzchnia użytkowa tych izb nie przekracza 90 m^2, wówczas wszystkie lokale w tym budynku wolne są od wszelkich ograniczeń, wynikających z dekretu o publicznej gospodarce lokalami.

Zwolnienie to jednak, jak z brzmienia ust. 1 art. 6 wynika, odnosi się tylko do lokali, które przed naprawą budynku nie nadawały się do użytku wskutek uszkodzeń wojennych, nie obejmuje więc tych poszczególnych lokali, które np. wyjątkowo w danym uszkodzonym budynku żadnym zniszczeniom nie uległy, bądź też uległy drobnym uszkodzeniom, które nie czyniły ich niezdatnymi do użytkowania (np. tylko wybite szyby). Jeżeli więc w domu, który uległ naprawie, znajdują się lokale, które były uszkodzone i zostały doprowadzone do stanu używalności i takie, które uszkodzone nie były i doprowadzenia do stanu używalności nie wymagały — to tylko pierwsza grupa lokali może korzystać ze zwolnienia od wspomnianych ograniczeń, pozostałe zaś lokale podlegać powinny w całej pełni przepisom dekretu o publicznej gospodarce lokalami, jakkolwiek znajdują się w domu, który był budynkiem uszkodzonym wskutek działań wojennych i uległ gruntownej naprawie.

4. Według ust. 5 art. 1 dekretu z 26 października 1945 r. przepisy dotyczące budynków uszkodzonych stosuje się odpowiednio do budynków niewykończonych. Wynika stąd, że lokale w takich budynkach, po wykończeniu i doprowadzeniu do stanu używalności tych budynków, korzystają z takich samych udogodnień, jak lokale w budynkach uszkodzonych wskutek wojny, które uległy naprawie.

5. Jak już wyżej zaznaczono, udzielenie pożyczki z funduszów państwowych lub z funduszów państwowych instytucji kredytowych, na naprawę budynku może być uzależnione od przekazania do dyspozycji wła-

dzy mieszkaniowej określonej liczby lokali, które będą uzyskane po dokonaniu naprawy.

Według § 7 wspomnianego wyżej rozporządzenia wykonawczego z 25 lutego 1946 r. w sprawie naprawy budynków uszkodzonych w czasie wojny łączna powierzchnia użytkowa lokali, które mają być przekazane do dyspozycji władzy mieszkaniowej, nie może być w stosunku do całej powierzchni naprawionych lokali wyższa, niż to wynika ze stosunku połowy udzielonej pożyczki na naprawę do ogólnych kosztów gruntownej naprawy, przyjętych za podstawę przy udzieleniu pożyczki.

Lokale przekazane do dyspozycji władzy mieszkaniowej (kwaterunkowej), jakkolwiek doprowadzone do stanu używalności wskutek gruntownej naprawy budynku. będą w zasadzie podlegały przepisom dekretu o publicznej gospodarce lokalami i nie będą zwolnione od ograniczeń wynikających z tego dekretu. Rozporządzenie wykonawcze z 25 lutego 1946 r. w stosunku do takich lokali postanawia jednak (§ 8), że nakazy kwaterunkowe na nie mogą władze kwaterunkowe wydawać nie wcześniej, niż po stwierdzeniu przez władzę budowlaną, że lokale te zostały doprowadzone do stanu używalności wskutek gruntownej naprawy — i nie później niż w ciągu 30 dni od powyższego stwierdzenia. Jeżeli więc władza kwaterunkowa w powyższym okresie nie wyda nakazu kwaterunkowego na którykolwiek z lokali pozostawionych do jej dyspozycji, wówczas traci ona w ogóle prawo dysponowania danym lokalem, a prawo to przechodzi na właściciela budynku, lub na osobę, która dokonała naprawy na rachunek właściciela. W takim wypadku lokal odnośny będzie odtąd korzystać z wszystkich zwolnień przysługujących innym lokalom w naprawionym budynku na podstawie ust. 1 art. 6 dekretu z 26 października 1945 r.

Ponieważ mogło się zdarzyć, że w domach uszkodzonych niektóre lokale (jakkolwiek uszkodzone), były jeszcze przed naprawą zajęte na podstawie nakazów kwaterunkowych (przydziałów mieszkań), i że takie domy miały być poddane gruntownej naprawie, przeto wspomniane rozporządzenie wykonawcze w związku z tą możliwością postanowiło (§ 16), że nakazy takie zachowują po przeprowadzeniu gruntownej naprawy domu swoją moc w stosunku do tych lokali, które zostaną pozostawione do dyspozycji władzy mieszkaniowej. Osoby więc, które przed naprawą budynku otrzymały w nim przydział mieszkania, zachowują swoje prawa z tego przydziału również i po przeprowadzeniu gruntownej jego naprawy.

B. Zwolnienia od ograniczeń, przewidzianych w przepisach o wysokości komornego

1. Według art. 41 dekretu z 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (poz. 27 Dz. Ust. z 1946 r.), komorne za

lokale mieszkalne, podlegające przepisom tego dekretu, obowiązuje w wysokości z dnia 1 września 1939 r., o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Takimi „szczególnymi przepisami“ są postanowienia ustawy o ochronie lokatorów, normujące odmiennie sprawę wysokości komornego w domach podlegających tej ochronie.

Według ust. 1 art. 6 omawianego dekretu z 26 października 1945 r., lokale doprowadzone do stanu używalności wskutek gruntownej naprawy uszkodzonego budynku, nie podlegają ograniczeniom w przepisach o wysokości komornego. Tym samym więc ani wspomniany przepis art. 41, ani normy co do dopuszczalnej wysokości komornego zawarte w ustawie o ochronie lokatorów, nie mają do powyższych lokali zastosowania.

Wysokość komornego w tych lokalach podlega zatem ustaleniu w odnośnej umowie najmu i nie jest unormowana w obowiązujących przepisach prawnych.

Powyższa swoboda w ustalaniu wysokości komornego od lokali doprowadzonych do stanu używalności obejmuje nie tylko lokale nie podlegające ż a d n y m ograniczeniom przewidzianym w dekrecie o publicznej gospodarce lokalami, ale także i te lokale, które w wypadkach przewidzianych w ust. 2 art. 6 dekretu z 26.X.1945 r. podlegają ograniczeniom wprowadzonym w wydanych „normach zaludnienia“. Wynika to z wyraźnego brzmienia ust. 2 art. 6 tego ostatniego dekretu, który w odniesieniu do powyższych lokali postanawia, że podlegają one w całości ograniczeniom wprowadzonym p r z e p i s a m i o n a j m n i e j s z e j i l o ś c i m i e s z k a ń c ó w (a więc normami zaludnienia), nie wspomina zaś zupełnie o ograniczeniach wynikających z przepisów o wysokości komornego.

2. O ile chodzi o lokale mieszkalne, podlegające ograniczeniom, wprowadzonym przepisami o najmniejszej ilości mieszkańców, to podlegać one będą między innymi przepisom art. 7 dekretu o publicznej gospodarce lokalami, przewidującemu przymusowe dopełnianie mieszkań przez władzę kwaterunkową. W takich wypadkach zgodnie z art. 10 powyższego dekretu z chwilą objęcia lokalu na podstawie odnośnego przydziału zawiąże się z mocy samego prawa pomiędzy głównym lokatorem a osobą, której lokal przydzielono, stosunek najmu (względnie podnajmu), a wysokość komornego — o ile strony jej drogą dodatkowej umowy nie ustalą, będzie musiała być ustalona przez sąd.

Tryb uzyskiwania zwolnień od omówionych ograniczeń

1. Jak już wyżej wspomniano, tryb i warunki zwalniania lokali od ograniczeń przewidzianych w przepisach o gospodarce lokalami i w przepisach o wysokości komornego unormowany został rozporządzeniem Ministrów Odbudowy i Administracji Publicznej z 25 lutego 1946 r. (poz. 72 Dz. Ust.). Rozporządzenie to określa w § 1 ściśle pojęcie „gruntownej na-

prawy" budynku, ponadto zaś w §§ 2—9 sposób uzyskania zwolnienia od wspomnianych wyżej ograniczeń.

W szczególności właściciel domu, który zamierza przeprowadzić jego gruntowną naprawę, powinien zwrócić się do władzy budowlanej I instancji o stwierdzenie, że projektowana naprawa jest istotnie naprawą gruntowną. Po komisyjnym stwierdzeniu tej okoliczności, władza wydaje orzeczenie stwierdzające ją. Zarazem władza mieszkaniowa wstrzyma dalsze wydawanie nakazów kwaterunkowych na lokale w odnośnym budynku. Zwolnienie lokali od ograniczeń przewidzianych w dekrecie o publicznej gospodarce lokalami oraz w przepisach o wysokości komornego następuje w drodze stwierdzenia przez władzę budowlaną w orzeczeniu, że lokale zostały doprowadzone do stanu używalności wskutek gruntownej naprawy budynku.

Powyższe dwa orzeczenia stanowią dowód, że odnośna naprawa domu była gruntowną i że została przeprowadzoną — toteż rozporządzenie wykonawcze uzależnia od uzyskania tych orzeczeń zwolnienie lokali w naprawionym domu od wspomnianych wyżej ograniczeń.

2. Rozporządzenie wykonawcze (§ 9) przewiduje również możność przeprowadzenia gruntownej naprawy lokalu (nie budynku) przez najemcę tego lokalu za zgodą właściciela domu, bądź też bez takiej zgody w razie jego nieobecności. Uzyskanie przez najemcę zwolnienia od wspomnianych ograniczeń następuje analogicznie jak uzyskanie przez właściciela budynku, a zatem w drodze stwierdzenia przez władzę budowlaną, że dana naprawa lokalu jest „gruntowną" i że wskutek niej lokal został doprowadzony do stanu używalności.

3. Omawiane rozporządzenie wykonawcze weszło w życie z dniem 30 marca 1946 r. Ponieważ jednak przepisy dekretu z 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie bzudynków zniszczonych i uszkodzonych obowiązywały już od 21 listopada 1945 r. jako dnia ogłoszenia tego dekretu, przeto rozporządzenie wykonawcze postanawia, że właściciele budynków i najemcy lokali, którzy przed wejściem jego w życie dokonali gruntownej naprawy lub rozpoczęli taką naprawę budynku względnie lokalu, mogą uzyskać zwolnienie od ograniczeń przewidzianych w art. 6 dekretu przy odpowiednim zastosowaniu przepisów §§ 1—5 i 7—9 tego rozporządzenia, a więc drogą dodatkowego stwierdzenia przez władzę budowlaną, że naprawa budynku (lub lokalu) była naprawą gruntowną i że wskutek niej lokale zostały doprowadzone do stanu używalności.

*

Przepisy omawianego dekretu mają na celu, jak to już wyżej podkreślono, poparcie akcji odbudowy miast i skierowanie kapitałów prywatnych na cele tej akcji, a przez to powiększenie ilości lokali koniecznych dla potrzeb mieszkaniowych ludności.

Nie przesądzając wyniku tej akcji, stwierdzić należy, że mając na oku w pierwszym rzędzie odbudowę miast, może ona wprawdzie doprowadzić do powiększenia podaży lokali mieszkalnych w miastach, nie usunie jednak trudności mieszkaniowych, z jakimi walczyć muszą szerokie rzesze pracującej ludności. Jedynie bowiem w tych wypadkach, gdy przy odbudowie korzystano z kredytu państwowego, zostanie pewna część odbudowanych lokali mieszkalnych oddana do dyspozycji władz kwaterunkowych. W innych natomiast wypadkach przy odbudowie zniszczonych domów tworzone będą niewątpliwie lokale mieszkalne o takiej ilości izb i takiej powierzchni użytkowej, która pozwoli wszystkim odbudowanym lokalom korzystać z pełnego zwolnienia od wszelkich ograniczeń kwaterunkowych i z całkowitej swobody przy ustalaniu wysokości komornego.

TADEUSZ KOSMALA

UWAGI O DOWODACH OSOBISTYCH
(Artykuł dyskusyjny)

Zagadnienie dowodów osobistych stało się sprawą. której ostatnio poświęca się wiele uwagi. Szczególnie daje się to zauważyć w licznych na ten temat artykułach w prasie codziennej i periodycznej.

Gdzie należy szukać przyczyn tego zainteresowania? Nie trudno odpowiedzieć: w niechęci do posługiwania się niemieckimi „Kennkartami“ oraz w braku jednolitych dowodów polskich.

Zachodzi wobec tego pytanie, dlaczego zagadnienie to nie zostało do tej pory rozwiązane, mimo, że od chwili zakończenia działań wojennych upłynęły już 2 lata.

Przed udzieleniem na to pytanie odpowiedzi, pozwolę sobie zwrócić uwagę na dwa główne postulaty nasuwające się przy rozpatrywaniu zagadnienia t. zw. „paszportyzacji“.

Pierwszy z nich ma na celu uniemożliwienie podawania w dowodzie osobistym danych, niezgodnych ze stanem faktycznym, i zapewnienie, by stał się on dokumentem, stwierdzającym w sposób niewątpliwy tożsamość osoby. Drugi postulat jest w istocie rozwinięciem pierwszego — ma on na celu stworzenie takich warunków wydawania dowodów osobistych, aby jedna i ta sama osoba nie była w stanie zaopatrzyć się równocześnie w kilka dowodów.

Realizacja tych postulatów możliwa jest tylko pod warunkiem ścisłego związania „paszportyzacji“ z ewidencją i kontrolą ruchu ludności. Na tej płaszczyźnie sprawa ta była w wielu krajach regulowana i, jak wykazała dotychczasowa praktyka — z wynikiem dodatnim.

Żeby dokładnie omówić odnośne zagadnienie, podam kilka uwag, dotyczących ewidencji i kontroli ruchu ludności.

Rozporządzenie z 1934 r. o meldunkach i księgach ludności (Dz. U. poz. 489) nakłada na gminy obowiązek prowadzenia rejestrów mieszkańców. Głównym zadaniem tych rejestrów jest ewidencjonowanie do-

kładnych i źródłowych danych o poszczególnych osobach, zamieszkałych na terenie gminy, a nadto notowanie wszelkich zmian, jakie co do tych danych mogą zachodzić. W tym celu każdy zapis w rejestrze, dotyczący osób w nim wpisanych powinien być udokumentowany. Np. data i miejsce urodzenia potwierdzone będą świadectwem urodzenia, zawód — dyplomem lub odpowiednim świadectwem zawodowym, stan cywilny — świadectwem urzędu stanu cywilnego, wzgl. postanowieniem sądowym (np. orzeczenie o unieważnieniu małżeństwa), zmiana nazwiska imienia lub prawo noszenia pseudonimu — odpowiednimi zaświadczeniami władz adm. ogólnej, miejsce poprzedniego zamieszkania — potwierdzeniem właściwego urzędu ewidencji i kontroli ruchu ludności itp.

Urząd ewidencji ludności będzie miał zatem możność skontrolowania czy dane, które podaje strona we wniosku o wystawienie jej dowodu osobistego są zgodne z danymi rejestru mieszkańców. O ile dane w rejestrze nie były udokumentowane, urząd zażąda przedłożenia mu stosownych dokumentów i dowodów, pozwalających ustalić w sposób niewątpliwy tożsamość strony. Przed ustaleniem tożsamości, wzgl. przed usunięciem mogących powstać sprzeczności między danymi rejestru. a przedłożonymi dokumentami, wydanie dowodu osobistego nie będzie mogło mieć miejsca.

Przy zmianie miejsca zamieszkania gmina, która przyjęła kartę (zgłoszenie) zameldowania powiadomi o tym fakcie gminę poprzedniego miejsca zamieszkania i przed dokonaniem zapisu do rejestru mieszkańców zażąda nadesłania jej przez tę gminę potwierdzenia wymeldowania wraz z wypisem z rejestru (t. zn. z dokładnymi informacjami o tej osobie) oraz dokumentami, dotyczącymi osoby meldującej się. Nadesłany wypis rejestru pozwoli ustalić, czy osoba ta podała w karcie wszystkie dane zgodne z zapisem poprzednim, wzgl. z nadesłanymi dokumentami. Pozwoli nadto stwierdzić, czy i kiedy (jakie znamiona) był już dowód osobisty wystawiony. Wypis ten bowiem posiada także rubrykę, zawierającą dokładne informacje o wydanych, wzgl. posiadanych dowodach tożsamości.

Jeżeli więc osoba, która została zameldowana w nowym miejscu zamieszkania, zechciałaby dla tych czy innych celów uzyskać p o w t ó r n i e d o w ó d o s o b i s t y, nie będzie mogła tego uczynić, ponieważ urząd ewidencji ludności natychmiast zakwestionuje na podstawie posiadanych informacji ewentualnie prawo do takiego żądania. W tym wypadku wydanie dowodu osobistego mogłoby nastąpić tylko wówczas, gdyby strona udowodniła, że poprzedni dowód uległ zniszczeniu wzgl. zaginięciu (np. na podstawie zawiadomienia w prasie).

Widzimy więc, że przy tak ujętej formie prowadzenia ewidencji i kontroli ruchu ludności realizacja drugiego postulatu, o którym wspomniałem na wstępie, staje się rzeczą stosunkowo nie trudną.

Należy obecnie zastanowić się, w jakim stanie znajdowały się rejestry mieszkańców zaraz po zakończeniu działań wojennych.

Według informacji, jakie uzyskało Ministerstwo Administracji Publicznej, stan ten przedstawiał się w sierpniu 1945 r. następująco:

a) 75% rejestrów zniszczonych zupełnie,
b) 12% zniszczonych częściowo,
c) 13% ocalałych, przy czym zarówno te, które całkowicie ocalały, jak i te które ocalały częściowo były w dużym stopniu zdeaktualizowane, a zapisy w nich nie były w większości potwierdzone dokumentami.

Działalność gmin w owym czasie w zakresie ewidencji i kontroli ruchu ludności ograniczała się do następujących zadań:

a) przyjmowania meldunków,
b) prowadzenia kartoteki zgłoszeń i kart meldunkowych,
c) wydawania odpisów i poświadczeń zameldowania,
d) udzielania informacji adresowych.

Nadto gminy nie dysponowały odpowiednio przeszkolonym personelem, nie prowadziły ksiąg pomocniczych, nie posiadały właściwych urządzeń biurowych itp. Ogólnie określając wspomnianą działalność w tym okresie możnaby stwierdzić, że była ona niedostateczna, a tym samym nie sprzyjała rozpoczęciu akcji „paszportyzacji".

Dlatego też, pierwszym zasadniczym krokiem w kierunku wznowienia tej akcji, było rozpoczęcie restytuowania zniszczonych rejestrów i usprawnienie ewidencji ludności.

Jednakże o tym, że nawet w tym okresie myślano o paszportyzacji świadczy fakt, że już we wrześniu 1945 r. Minister Administracji Publ. okólnikiem Nr. 42 zezwolił gminom na wystawianie dla osób nieposiadających żadnych dokumentów, t. zw. „Tymczasowych Zaświadczeń Tożsamości". Miały one w pewnym, choć niedostatecznym stopniu, przyczynić się do rozwiązania problemu dowodów osobistych. Jednak z góry przewidywano, że tego rodzaju rozwiązanie należy traktować jako przejściowe i prowizoryczne, stąd już w samej nazwie tych zaświadczeń podkreślono, że mają one charakter tymczasowy.

Wracając do sprawy rejestrów mieszkańców i stanu ewidencji ludności należy stwierdzić, że obecnie sytuacja na tym odcinku jest względnie dobra.

Istnieją już zatem warunki, pozwalające w najbliższym czasie przystąpić do wydawania dowodów osobistych.

W związku z tym nasuwa się pytanie, czy istniejące do dziś i formalnie obowiązujące rozporządzenia z 1928 r. o dowodach osobistych

(Dz. U. poz. 898) potrafi spełnić zadania, jakie w tej dziedzinie wysuwają nowe stosunki powojenne.

Aby na to pytanie odpowiedzieć, scharakteryzuję w kilku punktach to rozporządzenie; a więc:

1) ustalało ono zasadę dobrowolnego zaopatrywania się w dowody osobiste,
2) przekazywano wydawanie dowodów urzędom prowadzącym ewidencję i kontrolę ruchu ludności,
3) nie określało granicy wieku osób, które mogły o dowód się ubiegać,
4) nie precyzowało dokładnie pewnych spraw, jakie wyłaniały się, wzgl. mogły się wyłaniać, przy wydawaniu dowodów.

Jeżeli chodzi o zasadę wskazaną w punkcie 2 to, sprawa, jak już wykazaliśmy powyżej, nie wymaga wyjaśnień. Właściwym do wydawania dowodów osobistych może być tylko wspomniany wyżej urząd ewidencji ludności.

Co się tyczy natomiast zasady określonej w punkcie pierwszym, to należy się nad nią poważnie zastanowić.

Moim zdaniem jednakże z zasady dobrowolności nie należy rezygnować. Stosowanie powszechnego przymusu w zakresie „paszportyzacji" mogłoby być źle zrozumiane przez ogół obywateli, a nadto mogłoby ją sprowadzićdo czegoś, co społeczeństwo uznałoby za próbę ograniczenia jego praw obywatelskich.

Nie od rzeczy będzie również zwrócić uwagę na stronę gospodarczą tego zagadnienia. Istnieją uzasadnione obawy, że przy wprowadzeniu przymusu znaczna część społeczeńtwa, zwłaszcza wiejskiego, nie będzie w stanie zaopatrzyć się w kosztowne fotografie oraz załączniki do dowodów (np. świadectwa urodzenia). Także sprawa praktycznego zrealizowania tego zagadnienia w odniesieniu do tej kategorii społeczeństwa może napotykać na poważne trudności, szczególnie w okresie prac polnych.

Stanowisko to nie wyklucza jednakże możliwości przymusu posiadania dowodów osobistych na pewne obszary, odznaczające się znacznym natężeniem ruchu mieszkańców, a w pierwszym rzędzie w większych ośrodkach miejskich.

Za ew. wprowadzeniem przymusu dla tych terenów może przemawiać okoliczność, że w większych skupiskach ludzi znajdują w dużym stopniu schronienie osobnicy ścigani przez prawo, posługujący się fałszywymi dowodami. Ta sama okoliczność może w pewnym stopniu przemawiać za koniecznością przymusowej paszportyzacji na Ziemiach Odzyskanych (ukrywanie się pod fałszywymi nazwiskami Niemców, Ukraińców i t. p.).

Od obowiązku zaopatrzenia się w dowody osobiste (tam, gdzie ten obowiązek zostałby wprowadzony) należałoby zwolnić urzędni-

ków państwowych, posiadających ważne legitymacje służbowe pod warunkiem jednak, że treść tych legitymacji zostałaby w pewnym stopniu dostosowana do treści dowodów osobistych, a więc zawierałaby oprócz istniejących już rubryk, dodatkowe, jak: data urodzenia i miejsce zamieszkania.

Nadto należałoby przewidzieć możliwość zwolnienia od tego obowiązku dalszych grup ludności, np. pracowników samorządowych, wszystkich wojskowych i t. p.

Jeżelibyśmy przeszli teraz do innych szczegółów rozporządzenia z 1928 r., to nasuwają się następujące sprawy, które by wymagały odmiennego uregulowania, wzgl. uzupełnienia, a mianowicie:

a) Sprawa określenia granicy wieku dla osób, podlegających obowiązkowi zaopatrzenia się w dowody.

b) Sprawa unieważnienia dowodu osobistego w przypadku stwierdzenia, że osoba, która dowód uzyskała, nie jest tą, za którą się podała. Prawo unieważnienia należałoby pozostawić wojewódzkiej władzy adm. ogólnej, w okręgu której dowód wystawiono.

c) Sprawa dokonywania sprostowań treści dowodu w wypadku ujawnienia, że pewne dane w dowodzie uległy zmianie (np. zmiana imienia), wzgl. były wpisane na podstawie fałszywych dokumentów.

W tym wypadku sprostowania mógłby dokonać urząd, który dowód wystawił, ew. urząd, w okręgu którego strona ma obecnie miejsce zamieszkania.

d) Sprawa umieszczania w dowodzie zaświadczeń o obywatelstwie Państwa Polskiego przez rozszerzenie jej w kierunku dopuszczalności unieważnienia tych zaświadczeń, w wypadkach stwierdzenia, że uzyskane zostały niezgodnie z prawem. Do dokonania unieważnienia takiego zaświadczenia upoważniony byłby wojewoda.

e) Sprawa możliwości przekazania wydawania dowodów osobistych na pewnych obszarach pow. władzom adm. ogólnej, o ile względy bezpieczeństwa lub inne, za tym by przemawiały. Przekazanie takie wymagałoby zgody Ministra Administracji Publicznej (Ziem Odzyskanych).

f) Sprawy kosztów wystawienia dowodów na obszarach, gdzie istniałby obowiązek ich posiadania. Zdaniem moim, koszty te powinien pokrywać Skarb Państwa. Poza tym obowiązkiem władz byłoby w miarę możności udostępnienie ludności zaopatrzenia się po niskiej cenie w potrzebne fotografie.

g) Sprawa wskazania terminu, do jakiego ważne byłyby wszelkie, dotychczas posiadane dowody tożsamości. Termin ten nie powinien być dłuższy, jak 6 miesięcy od czasu wejścia w życie nowych, wzgl. znowelizowanych przepisów o dowodach osobistych.

h) Sprawa zmiany treści dowodu osobistego przez umieszczenie następujących rubryk: Nazwisko (dla kobiet także nazwisko panieńskie), imiona, data i miejsce urodzenia, zawód: a) wyuczony, b) wykonywany, miejsce zamieszkania. W rysopisie: wzrost, oczy, znaki szczególne. Pozostała treść — w zasadzie bez zmian. Na stronie tytułowej dowodu proponowałbym umieszczenie godła państwowego, co podniosłoby powagę dowodu.

Reausumując powyższe, dochodzimy do wniosku, że rozporządzenie z 1928 r. powinno ulec znowelizowaniu, wzgl. zastąpieniu nowymi przepisami.

KAROL ORZECHOWSKI

HOLENDERSKA USTAWA O OBYWATELSTWIE

Z uwagi na zainteresowanie, jakie budzi uregulowanie w okresie powojennym kwestii obywatelstwa w innych krajach europejskich, omówiłem w N-rach 4—6 i Nr. 9 z 1946 r. „Gazety Administracji" nowe ustawy z zakresu obywatelstwa wydane we Francji i Z. S. R. R.

Ponieważ świeżo wydany dekret holenderski z dnia 17 listopada 1945 r. reguluje po raz pierwszy sprawy traktowania małżeństw mieszanych tj. małżeństw obywateli holenderskich z obywatelkami nieprzyjacielskimi w sposób odbiegający od zasad, przyjętych w ustawodawstwach innych państw europejskich — uważam za pożądane zaznajomienie naszych czytelników ze sposobem uregulowania tej sprawy w Holandii.

Wspomniany dekret zawiera następujące postanowienia:

Przepisy ogólne:

Art. 1. Pod użytemi w tym dekrecie nazwami rozumie się:

1. Nieprzyjacielskie Państwo: Niemcy.
2. Nieprzyjacielski obszar: Rzesza Niemiecka w granicach z 31 grudnia 1937 r.
3. Nieprzyjacielscy obywatele: osoby, które są lub były w okresie po 9 maja 1940 r. obywatelami nieprzyjacielskiego państwa.

O małżeństwie:

Art. 2.

1. Kobieta, która jest nieprzyjacielską obywatelką i która między 10 maja 1940 r. i dniem wejścia w życie niniejszego dekretu wyszła zamąż za Holendra traci obywatelstwo holenderskie z dniem wejścia w życie niniejszego dekretu.
2. Kobieta, która jest nieprzyjacielską obywatelką i która wychodzi zamąż za Holendra nie nabywa przez małżeństwo obywatelstwa holenderskiego.

Art. 3.

1. Kobieta, która między 10 maja 1940 r. i dniem wejścia w życie niniejszego dekretu wyszła zamąż za Holendra na nieprzy-

jacielskim obszarze i w dniu ślubu była nienieprzyjacielską obywatelką obcą, traci obywatelstwo holenderskie z dniem wejścia w życie niniejszego dekretu.

2. To samo dotyczy kobiety, żony Holendra, która była w dniu ślubu nienieprzyjacielską obywatelką obcą, a ślub został zawarty na obszarze okupowanym lub anektowanym przez nieprzyjaciela — oprócz obszaru królestwa Holandii — albo na obszarze państwa, które połączyło się z nieprzyjacielem — między 10 maja 1940 r. i dniem wyzwolenia tego obszaru.
3. Kobieta nienieprzyjacielska obywatelka obca, która wychodzi zamąż za Holendra na nieprzyjacielskim obszarze nie nabywa obywatelstwa holenderskiego przez małżeństwo.
4. Mężatki wymienione pod 1, 2 i 3 mogą wnieść podanie o naturalizację na warunkach, które będą prawnie ustalone.

Art. 4.

1. Będzie utworzona Komisja dla spraw małżeństw z obywatelkami nieprzyjacielskimi i innymi obcymi obywatelkami.

Podkreśla się, że art. 2 odnosi się do obywatelek nieprzyjacielskich poślubiających Holendrów, art. zaś 3 traktuje o związkach małżeńskich, zawartych między Holendrami a obywatelkami nienieprzyjacielskich państw.

Mimo, że obowiązująca w Holandii ustawa o obywatelstwie z dnia 12 grudnia 1892 r. (Dz. U. Nr. 268) w brzmieniu, w ustalonym ustawą z dnia 21 grudnia 1936 r. (Dz. U. Nr. 209 i 913) opiera się na zasadzie, że cudzoziemka przez zamążpójście za obywatela holenderskiego nabywa automatycznie obywatelstwo holenderskie, dekret z dnia 17.XI.1945 r. w chęci pozbycia się przez Państwo obywateli nieprzyjacielskich, jako osób niepożądanych z okresu ostatniej wojny światowej postanawia, że tracą one ipso iure obywatelstwo holenderskie.

Jest to również podyktowane okolicznością, że takie małżeństwa były często zawierane w okresie wojny lekkomyślnie z osobami niegodnymi obywatelstwa holenderskiego.

Przy omawianiu powyższego zagadnienia uważam za wskazane podkreślić, że jak wynika z treści pkt. 1 i 2 art. 3 cytowanego dekretu, obywatelka polska (a więc nienieprzyjacielska), która zawarła związek małżeński z obywatelem holenderskim na terytorium Rzeszy Niemieckiej między 10 maja i 18 listopada 1945 r. bądź na obszarze anektowanym lub okupowanym przez Niemców (prócz obszaru Holandii), lub na obszarze Państwa związanego z Rzeszą Niemiecką współudziałem w działaniach wojennych, między 10.V.40 r. a dniem wyzwolenia tego obszaru, traci obywatelstwo holenderskie z dniem wejścia w życie powołanego dekretu tj. z dniem 18.XI.1945 r.

Dekret powyższy dotknął zatem szereg kobiet — Polek, które w czasie wojny zawarły związki małżeńskie z obywatelami holenderskimi.

Oczywista z punktu widzenia prawa polskiego i dekretu holenderskiego, b. obywatelki polskie przez utratę obywatelstwa holenderskiego nie odzyskują automatycznie obywatelstwa polskiego i są tymczasowo bezpaństwowemi.

Do naprawienia sytuacji tych kobiet polskich i zapewnienia im nabycia obywatelstwa są tylko dwie drogi:

Pierwsza to skorzystanie przez te kobiety z postanowień art. 3 pkt. 4 dekretu holenderskiego z dnia 17.XI.1945 r., mianowicie wniesienie prośby o naturalizację na warunkach, które zapewne już zostały ustalone, jak to dekret holenderski zapowiedział. Przypuszczać należy, że zabiegi żon obywateli holenderskich b. obywatelek polskich, powinny być uwieńczone pomyślnym rezultatem. Gdyby jednak uzyskanie naturalizacji w Holandii przez te kobiety było trudne, pozostawałaby druga droga, a mianowicie nadanie im obywatelstwa polskiego w myśl art. 9 ustawy z dnia 20.I.1920 r. (Dz. U. R. P. Nr. 7, poz. 44) o obywatelstwie Państwa Polskiego Art. 9 tej ustawy powinien tutaj znaleźć praktyczne zastosowanie, skoro bowiem może on być stosowany „w wypadkach wyjątkowych, zasługujących na szczególne uwzględnienie“, to właśnie utrata obywatelstwa holenderskiego przez powyższe kobiety z powodu wydania dekretu z dnia 17.XI.1945 r. są takim wypadkiem wyjątkowym. zasługującym na szczególne uwzględnienie — tym więcej, że b. obywatelki polskie, które nabyte obywatelstwo holenderskie utraciły, nie ponoszą tu żadnej winy.

Do nadania obywatelstwa polskiego na podstawie art. 9 ustawy będzie właściwy terytorialnie ten Wojewoda, na obszarze którego strona interesowana miała ostatnie miejsce zamieszkania lub pobytu w Polsce, przed jej opuszczeniem albo w wypadkach gdyby miejscowość ta znajdowała się obecnie poza granicami Polski — Min. Administracji Publicznej.

PODANIA W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Wszczęcie postępowania administracyjnego, względnie wydanie przez władzę administracyjną decyzji lub zarządzenia w pewnej sprawie nastąpić może z urzędu lub na wniosek osoby interesowanej. Z urzędu wszczyna władza postępowanie, względnie wkracza w tych wszystkich wypadkach, w których poszczególne przepisy prawne to przewidują lub gdy interes publiczny wkroczenia takiego wymaga. Poza tymi wypadkami władza wszczyna postępowanie w konkretnej sprawie administracyjnej na wniosek osoby interesowanej, żądającej pewnej czynność od władzy. Wnioski takie, mogące mieć zależnie od swej treści, charakter różnorodny (próśb, zażaleń, skarg, odwołań itp.), podpadają pod pojęcie podań wnoszonych do władzy.

Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym normuje wnoszenie podań w art. 15—18, poza tym zaś w szeregu innych artykułów zawiera postanowienia odnoszące się do podań.

Co do formy podań, to rozporządzenie przewiduje, że mogą być one wnoszone nie tylko pisemnie (co z natury rzeczy jest regułą), ale również telegraficznie, a nawet zgłaszane ustnie do protokółu, o ile specjalne przepisy lub rodzaj sprawy nie stoją temu na przeszkodzie.

W szczególności zgłoszenie podania ustnie do protokółu nie może nastąpić w tych wszystkich wypadkach, w których poszczególne przepisy prawne przewidują wyraźnie wniesienie podania w formie pisemnej. Ze względu zaś na „rodzaj sprawy" z natury rzeczy nie nadają się do zgłaszania ustnie do protokółu podania w sprawach bardziej skomplikowanych, wymagających szczególnego opracowania (np. wywodów prawnych, zestawień cyfrowych itp.)[1])

Poza tymi wypadkami przyjmowanie przez władzę podań zgłaszanych ustnie do protokółu jest obowiązkiem władzy (art. 29 ust. 2 lit. a) i powinno być przez władzę stosowane, zwłaszcza w stosunku do osób niepiśmiennych.[2])

---

1) Baumgart i Habel „Prawo o N. T. A. i prawo o postępowaniu administracyjnym" Warszawa, 1933 str. 12.

2) obowiązek ten podkreśla okólnik Nr. 10 Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 12.II.1936 r. przytoczony w Komentarzu Iserzona do Postępowania admin. (Kraków 1937 str. 286). Zob. art. „Praktyka administracyjna" w Nr. 5 Gazety Adm. z 1929 r.

Oczywista od podań zgłaszanych ustnie do protokółu należy odróżnić oświadczenia procesowe (zarzuty, uwagi, wnioski itp.), które strony zgłaszają ustnie w toku postępowania wyjaśniającego (np. w toku rozprawy ustnej, lub przy przeprowadzaniu dowodów) a które nie mają charakteru „zgłaszanych ustnie podań“ (art. 19 ust. 2 lit. a). Oświadczenia takie uwzględnia się w protokóle czynności urzędowej władzy na podstawie art. 20 względnie 48 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym.

Jeżeli do władzy wpłynęło podanie w formie telegraficznej, może nasunąć się wątpliwość, czy istotnie pochodzi ono od osoby, której nazwisko zostało w telegramie podane. Wątpliwość ta nie powstanie, jeżeli nadawca telegramu uzyskał w nim poświadczenie nadawczego urzędu telegraficznego, że jest on osobą, której podpis umieszczono w telegramie. Jeżeli jednak nadawca telegramu nie postarał się o takie urzędowe poświadczenie swego podpisu, a władzy powyższa wątpliwość się nasunie, wówczas władza *może* zażądać od osoby interesowanej *pisemnego* potwierdzenia telegramu tj. oświadczenia, że telegram takiej treści istotnie od niej pochodzi. W wypadku potwierdzenia uważa się, że podanie wysłane w formie telegraficznej zostało ważnie wniesione w terminie pierwotnym tj. w dniu nadania telegramu (art. 40). Przepis odnośny ma szczególne znaczenie np. w wypadku, gdy chodzi o wysłane telegraficznie odwołanie lub inne podanie, do którego wniesienia zakreślony był pewien termin.

Co do *treści* podań, to rozp. o postępowaniu adm. (art. 16) wymaga, by podanie zawierało wskazanie władzy, do której jest skierowane, oraz orzeczenia lub zarządzenia, którego wydania (albo uchylenia) petent się domaga, ponadto zaś datę i podpis. Jeżeli petent wnosi w danej sprawie pierwsze podanie — powinno ono zawierać ponadto jego adres.

O ile chodzi o podpis petenta, rozporządzenie postanawia, że za nieumiejącego lub nie mogącego się podpisać (np. za obłożnie chorego, kalekę itp.) podpisuje podanie inna osoba przez niego uproszona, *swoim nazwiskiem* (czytelnie), wskazując swój adres i zaznaczając przed podpisem swoim, że umieszcza go *zamiast* interesowanego *i na jego prośbę*.

Podania bez podpisu osoby interesowanej lub bez powyższego podpisu zastępczego, albo też podania z podpisem wykonanym sposobem mechanicznym (np. na maszynie lub pieczątka) władza może nie przyjąć, *jeżeli ma wątpliwości*, czy pochodzi ono istotnie od osoby interesowanej. W razie wątpliwości w tym kierunku władza wyznacza stosowny termin do potwierdzenia podania przez osobę interesowaną, przy czym w razie potwierdzenia uważa się je za ważnie wniesione w terminie pierwotnym.

Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym nie przewiduje natomiast, co władza powinna uczynić, jeżeli wpłynęło do niej podanie

nie wskazujące władzy, do której jest skierowane albo zarządzenia lub orzeczenia, którego wydania lub uchylenia petent się domaga tj. nie odpowiadające podstawowym wymogom określonym w art. 16 ust. 1. Wobec braku postanowienia, przewidującego pozostawienie takiego podania bez załatwienia,[3]) przyjąć należy, że w wypadku takim władza powinna wezwać petenta do usunięcia powyższych braków formalnych wyznaczając mu w tym celu odpowiedni termin. Podstawę do tego może stanowić w drodze analogii przepis art. 16 ust. 4. Dopiero gdyby mimo wezwania petent odnośnego braku nie usunął, władza, podobnie jak w wypadku wymienionym w ust. 3 art. 16, mogłaby podania „nie przyjąć" tj. zwrócić je petentowi bez załatwienia, jako nie odpowiadające wymogom ust. 1 art. 16.[4])

Art. 16 ust. 4 przewiduje natomiast wypadki, w których wniesione podanie ma „braki formalne", a więc np. jest nieczytelne, ujęte w sposób niezrozumiały, napisane z pogwałceniem przepisów o języku podań itp. W takich wypadkach władza ma zastosować przepis ust. 3 art. 16, a więc wezwać petenta do usunięcia braków formalnych, zakreślając mu w tym celu stosowny termin. Dodać przy tym należy, że o ile chodzi o język, w którym podania mogą być wnoszone, to według dekretu z dnia 30 listopada 1945 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych (poz. 324 Dz. Ust.) językiem tym jest język polski, poprzednio zaś obowiązujące przepisy, które przewidywały między innymi wnoszenie podań również w innych językach, zostały powyższym dekretem uchylone.

Ustawowe wymogi co do treści podania (art. 16) są wymogami istotnymi i minimalnymi, poza tą treścią bowiem podanie zawierać może oczywista i treść dalszą, a więc np. przytoczenie faktów, którymi osoba interesowana uzasadnia swoje żądanie, wskazanie dowodów stwierdzających te fakty, ewentualnie załączenie takich dowodów (dokumentów), powołanie się na przepisy prawne, stanowiące pdostawę prawną żądania itp.

O ile chodzi o przedstawienie pewnych dowodów, to niektóre przepisy prawa administracyjnego wyraźnie wskazują, jakie dokumenty osoba interesowana powinna do podań w pewnych sprawach dołączyć, — w takich zatem wypadkach podanie powinno prócz danych wymienionych w art. 16 zawierać również odnośne załączniki.

Ponadto pożądane jest wskazanie w podaniu tych okoliczności faktycznych, od których poszczególne przepisy prawne uzależniają prawo strony do żądania od władzy wydania pewnego orzeczenia lub

---

3) Bez załatwienia mogą być według art. 71 pozostawione jedynie podania w takich wypadkach, gdy nie ma podstawy prawnej lub faktycznej do merytorycznego załatwienia sprawy, — a nie w wypadkach, gdy podanie nie odpowiada przewidzianym w art. 16 formalnym wymogom.

4) Iserzon „Komentarz do postępowania administracyjnego" Kraków 1937 r. str. 50.

zarządzenia, bez wskazania bowiem na te okoliczności żądanie strony mogłoby się wydawać bezzasadne. Np. w miejscowości objętej publiczną gospodarką lokalami, osoba zwracająca się do władzy kwaterunkowej o przydział mieszkania, powinna w podaniu swoim powołać się na to, że należy do jednej z kategoryj osób wymienionych w art. 4 dekretu z 21.XII.1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (poz. 27 Dz. Ust.), od okoliczności tej bowiem dekret uzależnia prawo do uzyskania przydziału mieszkania w danej miejscowości.

Niedołączenie jednak do podania załączników, potrzebnych do wykazania uprawnień osoby interesowanej, niepowołanie środków dowodowych lub nieprzytoczenie w podaniu wspomnianych wyżej okoliczności faktycznych, mających uzasadniać roszczenie prawne osoby interesowanej, względnie jej prawnie chroniony interes (art. 9 ust. 2). nie daje władzy podstawy do „nieprzyjęcia" podania, względnie do pozostawienia go bez załatwienia. W takich wypadkach, skoro tylko podanie odpowiada istotnym wymogom wymienionym w art. 16 ust. 1, władza powinna na podstawie art. 22 wezwać petenta do złożenia potrzebnych wyjaśnień, względnie przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, przewidziane w art. 44 i w tym postępowaniu zbadać należycie stan sprawy i zasadność żądania, z jakim osoba interesowana w podaniu swoim wystąpiła.

Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym przewiduje w art. 17 wypadek, w którym podanie wniesione przez jedną lub więcej osób dotyczy k i l k u s p r a w, z których każda wymaga oddzielnego załatwienia (np. petent w jednym podaniu skierowanym do zarządu miejskiego prosi o przydział mieszkania i o zastosowanie ulgi w podatku komunalnym). W takim wypadku władza ma się ograniczyć do załatwienia jednej tylko sprawy, tej mianowicie, którą uważa najważniejszą, a zarazem ma zawiadomić o tym petenta. Przepis ten ma na celu zorientowanie petenta, że w pozostałych sprawach powinien on wystąpić z oddzielnymi podaniami.

Z powyższego przepisu wynika zatem, że łączenie w jednym podaniu kilku spraw, mimo, że wymagają one oddzielnego załatwienia, jest niedopuszczalne.

Na żądanie osoby interesowanej władza obowiązana jest potwierdzić odbiór podania (art. 18).

Dodać należy, że w podaniach podpisanych przez dwie, lub więcej osób wskazane jest zaznaczenie, której z nich należy doręczyć odpowiedź (załatwienie), według bowiem art. 31 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, o ile tego nie zaznaczono, wszelkie pisma doręcza się tylko jednej z podpisanych na podaniu osób, a to według uznania władzy.

Jeżeli podanie wniesione zostało do władzy niewłaściwej, wówczas władza ta w myśl art. 2 ust. 3 powinna skierować je niezwłocznie do

władzy, która zdaniem jej jest właściwa, z równoczesnym zawiadomieniem o tym wnoszącego, — albo też zwrócić mu podanie ze wskazaniem tej władzy.

Jak już zaznaczono, pod pojęcie „podań" podpadają również i odwołania wnoszone przez strony od decyzyj władz administracyjnych. Odwołanie zatem musi odpowiadać wymogom podania (art. 16 ust. 1), ponadto według art. 85 nie wymaga ono wprawdzie szczegółowego uzasadnienia, jednakowoż z treści jego musi wynikać, że strona nie jest zadowolona z decyzji władzy i prosi o jej zmianę. Nie wyklucza to oczywista umieszczenia w odwołaniu wywodów faktycznych i prawnych, mających na celu wykazanie wadliwości lub niesłuszności wydanej decyzji, zgłoszenia odpowiednich wniosków i zarzutów oraz ewentualnie przytoczenia nowych okoliczności faktycznych w granicach określonych w art. 85 ust. 2 rozporządzenia.[5])

O ile chodzi o podania o wznowienie postępowania, to muszą one nie tylko odpowiadać ogólnym wymogom podań wymienionym w art. 16 ust. 1, ale ponadto muszą zawierać żądanie wznowienia postępowania, wskazywać przyczynę uzasadniającą wznowienie i wykazywać kiedy strona domagająca się wznowienia otrzymała wiadomość o powyższej przyczynie (art. 96 ust. 1).

Omówienia wymaga jeszcze kwestia opłat skarbowych (stemplowych) względnie opłat administracyjnych od wnoszonych podań. Według art. 107 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym jeżeli strona nie wniesie opłat i należności, które zgodnie z istniejącymi przepisami winny być uiszczone z góry, władza wyznaczy jej termin od 7—14 dni, celem wniesienia należnej sumy. Jeżeli mimo to w tym terminie należna suma nie zostanie uiszczona, podanie wraz z załącznikami będzie przez władzę zwrócone bez załatwienia, lub też czynność uzależniona od opłaty będzie zaniechana.

Jednakowoż mimo nieuiszczenia opłaty władza ma obowiązek załatwienia podania, jeżeli za niezwłocznym załatwieniem przemawiają względy publiczne, lub wzgląd na poważny interes strony, albo też jeżeli wniesienie podania stanowi czynność, dla której jest ustanowiony termin prekluzyjny (np. do wniesienia odwołania lub podania o wznowienie postępowania), wreszcie jeżeli podanie wniosła osoba zamieszkała zagranicą bez pośrednictwa Konsulatu polskiego. W tym ostatnim wypadku władza przesyła odpowiedź załatwiającą podanie właściwemu Konsulatowi polskiemu, który doręczy ją stronie za uprzednim pobraniem opłaty konsularnej.

W razie stwierdzonego ubóstwa strony władza może ją w całości lub częściowo zwolnić od poniesienia opłaty.

---

5) Zob. artykuł „Odwołania i skargi incydentalne w postępowaniu administracyjnym" Gazeta Administracji Nr. 1/2 z 1947 r. str. 54.

Obowiązek uiszczenia opłat skarbowych od podań wnoszonych do władz i urzędów państwowych unormowany został dekretem z dnia 3 lutego 1947 r. o opłacie skarbowej (poz. 107 Dz. Ust.), a wysokość tych opłat (zależnie od rodzaju podania) ustalona została w poz. 1 „Tabeli opłat skarbowych", stanowiącej załącznik do powyższego dekretu.

Natomiast o ile chodzi o podania wnoszone do władz samorządowych, to według art. 10 pkt. 1 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych (poz. 129 Dz. Ust.) związki samorządowe mogą pobierać tzw. opłaty administracyjne za czynności i poświadczenia urzędowe organów samorządowych. Pobieranie tych opłat następuje w gotówce lub znaczkami miejskimi. Według art. 9 wspomnianego wyżej dekretu z 3 lutego 1947 r. o opłacie skarbowej opłaty administracyjne za czynności i poświadczenia urzędowe organów samorządowych w wykonywaniu poruczonego zakresu działania powinny być pobierane w wysokości określonej w tym dekrecie dla opłat skarbowych.[6]) Przepisy lokalne, sprzeczne z tym przepisem zostały powyższym dekretem uchylone.

Ograniczenie to nie obejmuje opłat administracyjnych za czynności i poświadczenia w wykonywaniu własnego zakresu działania związku samorządowego.

B. M.

---

6) Okólnikiem Ministra Administracji Publicznej Nr. 3 z 15.I.1947 r. wyjaśniono, że podania wnoszone do prezydentów miast wydzielonych, w których pełnią oni zarazem funkcje starostów grodzkich, podlegają samorządowym opłatom administracyjnym, nie zaś państwowym opłatom stempiowym (tj. obecnym opłatom skarbowym).

ZMIANA I UCHYLENIE DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

I.

Ani ustawa o środkach prawnych od orzeczeń władz administracyjnych,[1]) ani też ustawa o środkach prawnych przeciwko orzeczeniom i zarządzeniom państwowych władz szkolnych[2]), ani wreszcie fragmentaryczne przepisy proceduralne, umieszczone w poszczególnych ustawach, ogłoszonych przed wejściem w życie prawa o postępowaniu administracyjnym z 22 marca 1928 r., nie zajmowały się kwestią zmiany i uchylenia decyzyj władz administracyjnych w jej całokształcie. W nielicznych tylko normach prawnych z przed 1928 r., jak np. w art. 18 ustawy o budowie i utrzymaniu dróg publicznych,[3]) w art. 71 ustawy o podatku dochodowym,[4]) w art. 10 ustawy o rozbudowie miast,[5]) znajdujemy pewne postanowienia w tej materii. Toteż przed ogłoszeniem prawa o postępowaniu administracyjnym praktyka władz w tej dziedzinie była niejednolita. W b. zaborze austriackim kierowano się zasadami, zaczerpniętymi z przepisów zaborczych, a pozwalającymi na zmianę i uchylenie decyzyj, na mocy których nie powstały dla nikogo żadne prawa, a także na zmianę decyzji przez władzę, która ją wydała, jeżeli strona wniosła t. zw. „przedstawienie". — Podobna praktyka była w b. zaborze pruskim. — W b. zaborze rosyjskim natomiast, gdzie ustawodawstwo zaborcze pozwalało na zmianę decyzyj zarządów gubernialnych, a także innych władz administracyjnych, tylko przez władzę zwierzchnią i przez Senat Rządzący, zapanował chaos. Jedni bowiem stosowali bądź z przyzwyczajenia bądź w drodze analogii zasady przepisów austriackich, inni zaś przestrzegali zgodnie z prawem rosyjskim niezmienności raz powziętych decyzyj.[6]) Ta niejednolitość w postępowaniu władz w tych sprawach usunięta została przez ogłoszenie prawa o postępowaniu administracyjnym, które w sposób wyczerpujący uregulowało całą tę dziedzinę i upoważniło władzę w art. 90 nie tylko do zmiany swej decyzji po wniesie-

---

1) poz. 712 Dz. Ust. z 1923 r.
2) poz. 748 Dz. Ust. z 1924 r.
3) poz. 32 Dz. Ust. z 1921 r.
4) poz. 607 Dz. Ust. z 1923 r.
5) poz. 346 Dz. Ust. z 1925 r.
6) Zaczerpnięto z uzasadnienia projektu rządowego do art. 99 i 100 prawa o postępowaniu administracyjnym.

niu przez stronę odwołania lub skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, lecz ponadto w art. 95—98 unormowało kwestię zmiany decyzji w drodze wznowienia postępowania,[7]) zaś w art. 99—104 ustaliło, w jakich warunkach nastąpić może zmiana i uchylenie z urzędu decyzyj władz administracyjnych.

Pierwsze dwa z tych artykułów (art. 99 i 100) zajmują się zmianą i uchyleniem z urzędu decyzyj w zależności od tego, czy z mocy tych decyzyj strony lub inne osoby nabyły jakieś prawa, czy też żadnych praw nie nabyły, a mają one zastosowanie w przypadku zmiany decyzji poza postępowaniem odwoławczym.[8])

Art. 99 postanawia, że decyzje, na mocy których ani strony ani też inne osoby żadnych praw nie nabyły, mogą być zmieniane i uchylane z urzędu w każdym czasie nie tylko przez władzę, która je wydała, lecz także w trybie nadzoru przez władzę przełożoną. Pod warunkiem przeto, że z decyzji nie powstały dla nikogo żadne prawa, zmieniona lub uchylona może być każda decyzja, a więc zarówno prawomocna jak i taka, od której służy jeszcze odwołanie lub skarga do Najw. Trybunału Administracyjnego, w tym bowiem względzie art. 99 nie zawiera żadnych ograniczeń. Decyzja taka może być zmieniona lub uchylona w każdym czasie i to zarówno przez władzę, która ją wydała, jak i przez władzę nadzorczą. Tak daleko idąca swoboda działania władz przy zmianie lub uchylaniu tego rodzaju decyzyj, nieograniczona także co do czasu, tłumaczy się tą właśnie okolicznością, że z decyzji nie powstały dla nikogo żadne prawa, że więc przez jej zmianę lub uchylenie nie zostaną naruszone niczyje prawa nabyte.

Przez prawa nabyte, o których mowa w art. 99, a także w art. 100, rozumieć należy wszelkiego rodzaju prawa, a zatem np. i takie które powstają przez prawomocną decyzję władzy właściwej, że na danej osobie nie ciąży pewien obowiązek lub też że ciąży on tylko w rozmiarach określonych tą decyzją.[9]) — Prawa mogą być nabyte zarówno z decyzji prawomocnej, jak i z takiej, od której służy jeszcze środek prawny, z treści bowiem art. 99 wynika, że mówiąc o nabyciu praw, przepis ten nie uzależnia tego nabycia od prawomocności odnośnej decyzji.[10]) Nie wolno więc władzy zmienić lub uchylić w trybie art. 99 np. decyzji, od której służy stronie jeszcze odwołanie, jeżeli z decyzji tej powstały dla niej jakieś prawa.

Zmiana lub uchylenie decyzji na zasadzie art. 99 następuje zawsze z urzędu, czyli z własnej inicjatywy władzy, która decyzję wydała, lub też z inicjatywy władzy przełożonej, działającej w ramach swych uprawnień nadzorczych. Nie znaczy to wszakże, by osoby zaintereso-

---

7) Omówioną przez nas w Nr. 3—4 Gazety Administracji z 1947 r.
8) Wyrok N. T. A. z 16.X.1934 r. L. rej. 2275/29 — OPA Nr. 1192.
9) Wyrok N. T. A. z 27.I.1932 r. L. rej. 7168/29 — ZW Nr. 484 A.
10) Wyrok N. T. A. z 10.XII.1934 r. L. rej. 2471/31 — ZW Nr. 817 A.

wane, chociaż nie nabyły z decyzji żadnych praw, pozbawione były możności wystąpienia do władzy z prośbą o jej zmianę lub uchylenie. Prośba taka nie stwarza jednak dla władzy żadnego obowiązku ponownego rozpatrzenia danej sprawy. Czy władza zechce skorzystać ze swego uprawnienia do zmiany lub uchylenia wydanej decyzji, zależy całkowicie od jej swobodnego uznania,[11]) nierozpoznanie więc takiej prośby lub odmowa wkroczenia z urzędu nie naruszają żadnych praw strony.[12]) Wobec tego też odmowne załatwienie takiej prośby nie podlega zaskarżeniu do N. T. A. Nie może być ono również zaskarżone w drodze odwołania, a podlegać może jedynie zażaleniu do władzy nadzorczej. Tego rodzaju odmownym rozstrzygnięciom nie należy przeto nadawać formy decyzji, a tym mniej zaopatrywać je w klauzule odwoławcze. — Odmawiając prośbie o wkroczenie z urzędu, władza powinna ograniczyć się do powołania się na swe swobodne uznanie albo na prawomocność wzgl. ostateczność poprzedniej decyzji. Gdyby bowiem wbrew tym wskazaniom jako powód odmowy podała pewne zapatrywanie prawne, np. że sprawa należy do kompetencji sądu, to legalność tego rodzaju umotywowania podlegałaby kontroli Najw. Trybunału Administracyjnego.[13]) — W razie zaś przychylenia się do takiej prośby i dokonania zmiany lub uchylenia danej decyzji, władza działa — jak wspomniano — zawsze z urzędu i to działanie z urzędu powinno znaleść wyraz w jej decyzji.

Decyzja, wydana w trybie art. 99, jest zawsze decyzją wydaną w pierwszej instancji bez względu na to, która władza ją wydała. Wobec tego od decyzji takiej służy odwołanie na ogólnych zasadach (art. 82 i nast.).[14]) Musi ona też zgodnie z zasadami, ustalonymi w art. 75, zawierać prawne i faktyczne uzasadnienie, ponieważ swobodnemu uznaniu władzy pozostawiona jest jedynie kwestia, czy zechce w danym przypadku skorzystać ze swego uprawnienia do zmiany lub uchylenia poprzedniej decyzji, natomiast przy wykonywaniu tego uprawnienia władza związana jest obowiązującymi normami prawnymi.[15])

Podczas gdy przy zmianie i uchyleniu decyzji na zasadzie art. 99 ustawodawca pozostawił władzy — jak widzieliśmy — daleko idącą swobodę działania, ponieważ przez taką zmianę nie zostają naruszone

---

11) Wyrok N. T. A. z 17.IX.1931 r. L. rej. 1313/29 — ZW Nr. 423 A.

12) Wyroki N. T. A. z 9.III.1937 r. L. rej. 1956/35 — ZW Nr. 1351 A. oraz z 27.XI.1933 r. L. rej. 6752/31 — Gaz. Adm. i P. P. z 1935 r. str. 424.

13) Wyroki N. T. A. z 17.III.1930 r. L. rej. 2994/28 — ZW Nr. 217 A; z 18.VI.1930 r. L. rej. 570/28 — ZW Nr. 260 A oraz z 4.V.1925 r. L. rej. 1060/23 — ZW Nr. 648.

14) Wyroki N. T. A. z 18.XII.1933 r. L. rej. 9633/31 — Gaz. Adm. i P. P. z 1935 r. str. 423; z 29.XII.1933 r. L. rej. 8387/31 — OPA Nr. 791; z 25.II.1935 r. L. rej. 4184/32 — OPA Nr. 1407.

15) Wyrok N. T. A. z 17.IX.1931 r. L. rej. 1313/29 — ZW Nr. 423 A.

niczyje prawa nabyte, art. 100 postanawia, że prawomocne decyzje, na mocy których strony lub inne osoby nabyły już prawa, mogą być uchylane i zmieniane przez władzę, która je wydała, tylko za zgodą tych stron lub osób, o ile temu nie sprzeciwiają się ustawy. Postanowienia art. 100 są więc wyrazem niewątpliwej woli ustawodawcy, aby prawa nabyte zabezpieczone były przed dowolną ich zmianą lub anulowaniem przez władzę, która wydała pierwotną decyzję.[16]) Dla tego też wymaga, aby osoba, która nabyła już pewne prawa, zgodziła się na zmianę decyzji, będącej źródłem tych praw. W razie zaś braku zgody ustawodawca pozwala na zmianę lub uchylenie tylko w przypadkach, określonych w art. 101 i 102, władzy dającej jego zdaniem gwarancję należytej oceny, czy zachodzą podstawy do zmiany prawomocnej decyzji.[16])

Zgoda na zmianę lub uchylenie prawomocnej decyzji na zasadzie art. 100 musi być wyrażona przez wszystkie osoby. które z tej decyzji nabyły jakieś prawa. Jeżeli więc w postępowaniu uczestniczyły np. dwie strony o spornych interesach na zmianę decyzji, wydanej w tym postępowaniu, zgodzić się muszą obie strony,[17]) w przeciwnym razie zmiana lub uchylenie decyzji w trybie art. 100 nastąpić nie może.

Art. 100 przewiduje zmianę lub uchylenie tylko decyzyj prawomocnych. Z tego wynika, że decyzja nieprawomocna, a więc taka, od której służy jeszcze środek prawny (odwołanie lub skarga do N. T. A.), nie może w ogóle ulec zmianie lub uchyleniu na zasadzie tego artykułu, który jako przepis szczególny ma — jak już wspomniano — zastosowanie w przypadku zmiany decyzji poza normalnym postępowaniem odwoławczym.[18]) Dopóki więc termin odwoławczy jeszcze nie minął, szczególny ten przepis nie może być stosowany, ponieważ w razie wniesienia odwołania potrzebna zmiana decyzji przeprowadzona być może w normalnym trybie (art. 93 lub art. 90). — Analogiczna jest sytuacja, jeżeli ma być zmieniona decyzja ostateczna, na którą nie została jeszcze wniesiona skarga do Najw. Trybunału Administracyjnego. — W obu przypadkach władza, chcąc w trybie art. 100 zmienić lub uchylić wydaną przez siebie decyzję, musi odczekać upływu 14-dniowego terminu odwoławczego, jeżeli chodzi o decyzję pierwszej instancji, zaś terminu 2-miesięcznego,[19]) jeżeli chodzi o decyzję ostateczną.

Uprawnienie do zmiany lub uchylenia decyzji w trybie art. 100 służy tylko władzy, która tę decyzję wydała. Władza przełożona nie ma prawa wkroczyć tutaj w trybie nadzoru. Gdyby więc np. strona, która nabyła prawa z decyzji, wydanej w pierwszej instancji przez starostę, nie wniosła w terminie odwołania, lecz dopiero po uprawomoc-

---

16) Z motywów wyroku N. T. A. z 21.VI.1932 r. L. rej. 4250/30 — ZW Nr. 559 A.

17) Wyrok N. T. A. z 9.IX.1935 r. L. rej. 748/33 — ZW Nr. 1059 A.

18) Patrz uwagę 8).

19) Art. 56 prawa o N. T. A. (poz. 806 Dz. Ust. z 1932 r.).

nieniu się tej decyzji zwróciła się do wojewody z prośbą o jej zmianę, wojewoda nie mógłby w ogóle rozpatrywać takiej prośby, lecz musiałby ją odstąpić staroście, ponieważ tylko starosta jako władza, która wydała daną decyzję, jest właściwy i uprawniony do jej zmiany.[20])

Czy władza uprawniona do zmiany swej decyzji zechce na prośbę strony skorzystać ze swego prawa, zależy całkowicie od jej swobodnego uznania. Nieuwzględnienie takiej prośby nie narusza żadnych praw strony, wobec czego nie służy jej też ani odwołanie ani skarga do N. T. A. tak samo, jak nie służą one stronie w razie odmownego załatwienia prośby o zmianę decyzji na zasadzie art. 99, o czym wspominaliśmy już wyżej. Podczas gdy jednak w razie nieuwzględnienia prośby o zmianę decyzji w trybie art. 99 strona może wnieść skuteczne zażalenie do władzy przełożonej, ponieważ w tym przypadku także władza przełożona może w trybie nadzoru zmienić tę decyzję, to przy wniesieniu zażalenia na odmowne rozstrzygnięcie prośby o zmianę decyzji na zasadzie art. 100, sytuacja jest inna. W tym bowiem przypadku jedyną władzą, właściwą do dokonania zmiany decyzji, jest — jak wspomniano — ta władza, która decyzję wydała, władzy przełożonej ustawodawca — odmiennie niż w art. 99 — żadnych uprawnień nie przyznał. Z tego wypływa wniosek, że władza przełożona nie może też władzy, która decyzję wydała, narzucić swej woli i nie może jej nakazać, by decyzję swą zmieniła. Odmienna interpretacja art. 100, nie dopuszczającego jako przepis szczególny interpretacji rozszerzającej, opartej na ogólnych uprawnieniach nadzorczych władz przełożonych, byłaby sprzeczna z duchem tego przepisu, gdyż dopuszczałaby de facto zmianę decyzji nie przez tę władzę, która w myśl ustawy jest jedynie do tego właściwa i uprawniona, lecz przez władzę, której ustawodawca w tym przypadku nie przyznał żadnych uprawnień. Okoliczność bowiem, że decyzja taka nosiłaby podpis władzy właściwej, byłaby czczą formalnością, skoro decyzja ta byłaby wydana nie z woli władzy właściwej, lecz z nakazu władzy ustawowo do zmiany nieuprawnionej. Toteż zażalenie na odmowne rozstrzygnięcie prośby o zmianę decyzji w trybie art. 100 mogłoby odnieść skutek tylko wówczas, gdyby władza właściwa do dokonania takiej zmiany sama zgodziła się ją przeprowadzić.

Wreszcie art. 100 uzależnia zmianę lub uchylenie prawomocnej decyzji za zgodą stron lub osób, które z niej nabyły już prawa, od tego, aby takiej zmianie lub uchyleniu nie sprzeciwiała się ustawa. O ile mi wiadomo, prawo nasze w żadnej swej normie ustawowej nie zawiera przepisu zabraniającego zmiany lub uchylenia takiej decyzji.

Z pośród przepisów, dotyczących zmiany i uchylenia z urzędu decyzyj w postępowaniu administracyjnym, art. 101 nasuwa chyba najwięcej wątpliwości. Artykuł ten głosi, że władza nadzorcza, a gdy cho-

---

20) Chyba że zachodzi jeden z przypadków, przewidzianych w art. 101.

dzi o decyzje władzy naczelnej — ta władza, może uchylić z urzędu lub na wniosek osoby zainteresowanej, jako nieważną, każdą decyzję o ile zachodzi jeden z warunków, wymienionych w pkt. a—e.

Zanim przejdziemy do omawiania tych warunków, podnieść należy że wkroczenie władzy nadzorczej do normalnego toku postępowania administracyjnego przez uchylenie decyzji władzy podległej prawodawca uważa za zjawisko wyjątkowe, dopuszczalne tylko w ściśle ograniczonych granicach, wobec czego uprawnienia władzy nadzorczej w tej dziedzinie nie mogą podlegać interpretacji rozszerzającej.[21])

Wkroczenie władzy nadzorczej nastąpić może tylko wówczas, jeżeli zachodzi jeden z przypadków, określonych w art. 101 i jest wdrożeniem nowego postępowania, a nie dalszym ciągiem postępowania, zakończonego uchyloną decyzją. Dlatego też osobie tym dotkniętej przysługuje prawo kwestionowania, czy w konkretnym przypadku istnieją podstawy do wkroczenia władzy nadzorczej i uchylenia decyzji władzy podległej, innymi słowy kwestionowania, czy zachodzi jeden z warunków, wymienionych w pkt. a—e art. 101. Jeżeli uchylenie decyzji nastąpiło przez władzę nadzorczą, podległą władzy naczelnej (np. przez starostę lub wojewodę), osobie tej służy prawo odwołania się do władzy przełożonej (wojewody wzgl. resortowego ministra), która orzeka ostatecznie.[22]) O ile zaś orzeczenie uchylające wydała władza naczelna, służy skarga do Najw. Trybunału Administracyjnego.

Prawo odwołania się do wyższej instancji czy też wniesienia skargi do N. T. A. nie posiada jednak władza państwowa, której decyzja została uchylona, a jednostka samorządu terytorialnego posiada je tylko wówczas, gdy uchylona decyzja wydana była przez jej organ w zakresie administracji własnej, a nie w zakresie administracji poruczonej.[23]) „Pojęcie nadzoru, sprawowanego przez władze państwowe nad innymi władzami państwowymi, łączy się bowiem z pojęciem hierarchii władz. O ile chodzi o władze państwowe, to z pojęcia hierarchii wynika, że władza hierarchicznie niższa nie może mieć innej woli, niż władza wyższa, że więc w zakresie oceny, czy naruszone zostały prawa podmiotowe Państwa, jest zawsze decydującą wola władzy wyższej. Władza hierarchicznie wyższa ma nad władzą hierarchicznie niższą nadzór, tym samym więc nie jest do pomyślenia możność zaskarżenia do Trybunału przez władzę niższą orzeczenia władzy hierarchicznie wyższej, wydanego w drodze nadzoru. Podobnie ma się rzecz w przypadku, kiedy władza państwowa, która wydała orzeczenie w trybie nadzoru, nie jest wprawdzie hierarchicznie wyższą, lecz ma prawo nadzoru. O ile chodzi o gmi-

---

21) Wyrok N. T. A. z 18.XII.1930 r. L. rej. 1195/29 — ZW dodatek do wyroku Nr. 601 A.

22) Wyroki N. T. A. z 29.XII.1933 r. L. rej. 8387/31 — OPA Nr. 791 i z 17.IX.1936 r. L. rej. 8103/33 — ZW Nr. 1220 A.

23) Iserzon, Komentarz str. 244.

nę jako podmiot praw i obowiązków, to prawo jej zaskarżenia orzeczeń, naruszających jej prawa, nie może podlegać dyskusji. Jednak gmina jako taka przez swe organy sprawuje również administrację publiczną i akty administracyjne, wydane przez jej organy w tym zakresie, nie różnią się co do swej istoty od aktów administracyjnych władz państwowych. Jeśli więc akt tego rodzaju nawet narusza, przedmiotowo biorąc, interesy gminy, to nie jest do pomyślenia zaskarżenie go do Trybunału przez gminę. Orzeczenie państwowej władzy nadzorczej, wydane w trybie nadzoru, aby było legalne, nie może również przekroczyć ram nadzoru, zakreślonych ustawą. Jeśli zaś orzeczenie takie przekracza ramy nadzoru, nie dałoby się niczym usprawiedliwić odmówienie w tym wypadku gminie prawa skargi, o ile dane orzeczenie w administracyjnym toku instancji jest ostateczne".[24])

Jeżeli władza nadzorcza wniosek osoby zainteresowanej o uchylenie pewnej decyzji w trybie art. 101 załatwi odmownie, osobie tej nie służy odwołanie, ponieważ skorzystanie z uprawnień, wynikających z tego artykułu, pozostawione jest całkowicie swobodnemu uznaniu władzy, a niewykorzystanie tych uprawnień nie stwarza w myśl art. 103 podstawy do jakichkolwiek roszczeń i nie może być przedmiotem skargi. Wynika stąd, że jakkolwiek osoba zainteresowana może złożyć wniosek o uchylenie decyzji w trybie art. 101, to jednak faktycznie uchylenie to następuje z urzędu, skoro osoba ta nie ma możności odwołania się od odmownego rozstrzygnięcia, nie może wnosić skargi, ani też wysuwać z tego tytułu żadnych roszczeń.

Art. 101 upoważnia władzę nadzorczą do uchylenia w określonych tam warunkach k a ż d e j decyzji. Uprawnienie to odnosi się do decyzyj, z których strony lub inne osoby nabyły już prawa, gdyż decyzje, na mocy których nikt żadnych praw nie nabył, uchylane być winny w trybie art. 99. Uchylane być mogą na zasadzie art. 101 zarówno decyzje ostateczne jak i nieostateczne, zarówno prawomocne jak i nieprawomocne. Jeżeli jednak strona złożyła odwołanie od decyzji pierwszej instancji, a instancja odwoławcza, będąca jednocześnie władzą nadzorczą, przy rozpatrywaniu odwołania spostrzeże, że zachodzi jeden z przypadków przewidzianych w art. 101, nie powinna uchylić decyzji w trybie tego artykułu, lecz uczynić to w normalnym trybie odwoławczym i zastąpić ją własną decyzją. Nie tylko bowiem — jak to orzekł Najw. Trybunał Administracyjny[25]) — okoliczność, że zastosowanie tego nadzwyczajnego środka, jakim jest art. 101, jest zbyteczne, dopóki niewiadomo, czy de-

---

24) Wyrok N. T. A. z 4.III.1935 r. L. rej. 3868/33 — OPA Nr. 1274 patrz też glosę J. S. Langroda do tego wyroku.

25) W wyroku z 4.III.1935 r. L. rej. 3868/33 — OPA Nr. 1274. — W jednym z wcześniejszych wyroków (z 23.IV.1932 r. L. rej. 4523/30) N. T. A. natomiast wyraził pogląd, że władza nadzorcza nie jest pozbawiona przysługującego jej w myśl art. 101 pkt. b uprawnienia do uchylenia w trybie nadzoru decyzji, wydanej bez jakiejkolwiek podstawy prawnej, jedynie z tego

cyzja w zwykłym, normalnym trybie nie będzie uchylona i zastąpiona decyzją władzy odwoławczej, ale również treść art. 103, według którego niewykorzystanie przez władzę tego nadzwyczajnego środka nie rodzi prawa skargi, wskazuje, że celem ustawodawcy było, aby środek ten zastosowany był dopiero wówczas, kiedy nie ma innej drogi do uchylenia niezgodnej z prawem decyzji. Prowadzi to do wniosku, że skoro od decyzji wniesiono odwołanie, nie ma podstaw do zastosowania art. 101, a decyzja, wydana w takich warunkach na zasadzie tego artykułu, w istocie swej przedstawia się nie jako decyzja wydana w trybie nadzoru, lecz jako decyzja wydana na odwołanie.

Jeżeli zachodzi jeden z warunków, wymienionych w pkt. a—e art. 101, władza nadzorcza uprawniona jest do uchylenia decyzji władzy podległej jako nieważnej. Oznacza to, że nawet w przypadku, gdy decyzja posiada cechy nieważności, nie jest ona nieważna sama przez się, lecz tylko może — a więc nie musi — być uznana na nieważną i uchylona przez władzę nadzorczą.[26]) W kwestii tej dr. Jan Morawski[27]) wypowiedział pogląd, że podczas gdy w art. 99, 100 i 102 mowa jest o uchyleniu decyzyj wydanych ważnie i mających pełną moc prawną, to w przypadkach, wyliczonych w art. 101, następuje uchylenie decyzji jako nieważnej, innymi słowy „stwierdzenie jej nieważności". — Idąc po tej samej linii rozumowania, Roman Hausner[28]) doszedł do wniosku, że skoro art. 101 mówi o decyzjach nieważnych, to władza powziąwszy o nich wiadomość winna, a nie może — jak wyraża się art. 101 — je uchylić. Tego samego zdania jest prof. R. Wasiutyński,[29]) który podnosi, że art. 101 dotyczy tych orzeczeń, które teoria prawa nazywa bezwzględnie nieważnymi, w przeciwieństwie do aktów wadliwych lub zaczepialnych. Te ostatnie obowiązują do czasu ich uchylenia lub zmiany, zaś akty bezwzględnie nieważne nie mają w ogóle mocy prawnej i nie są również zdolne nabyć prawomocności przez upływ czasu, przewidzianego dla ich zaatakowania środkami odwoławczymi, gdyż upływ tego czasu ich wad nie uzdrawia. W tym samym sensie wypowiada się Jerzy Pokrzywnicki.[30]) Dr. Emanuel Iserzon[31]) nie podziela poglądu powyższych autorów, że wady, wymienione w pkt. a—e art. 101, są wadami czynią-

---

powodu, że o tej decyzji powzięła wiadomość przy sposobności wniesienia przez stronę odwołania. — Wobec tego, że pogląd ten sprzeczny jest ze stanowiskiem zajętym w przytoczonym późniejszym wyroku,, sądzić należy, że N. T. A. odstąpił od swego pierwotnego poglądu.

26) Wyrok N. T. A. z 7.IX.1934 r. L. rej. 8689/32 — ZW Nr. 784 A.

27) W glosie do wyroku N. T. A. z 2.III.1932 r. L. rej. 4445/30 — OPA Nr. 19.

28) W glosie do wyroku N. T. A. z 23.IV.1932 r. L. rej. 4523/30 — OPA Nr. 20.

29) Patrz glosę w OPA z 1935 r. Nr. 1003.

30) Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa N. T. A. — 1937 r. — str. 86—89.

31) Komentarz, str. 235—236.

cymi decyzję bezwzględnie nieważną. Bliższa bowiem analiza definicyj, zawartych w tych punktach, przekonywa o tym, że zawierają one zarówno wady powodujące unieważnienie decyzji, jak i takie, które czynią ją bezwzględnie nieważną. Zdaniem Iserzona art. 101 posiada błąd konstrukcyjny, gdyż mówiąc o uprawnieniu a nie o obowiązku władzy do uchylenia wadliwej decyzji, nie powinien dotyczyć decyzyj bezwzględnie nieważnych, lecz tylko decyzyj unieważnialnych. — Zygmunt Krüger[32]) podchodzi do tej kwestii od strony praktycznej i stwierdza, że prawo o postępowaniu administracyjnym nie zna decyzyj nieważnych z mocy samego prawa, gdyż nawet decyzje obarczone wadą, powodującą ich nieważność z mocy wyraźnego przepisu ustawowego (pkt. e art. 101), mogą być traktowane jako nieważne dopiero po ich formalnym uchyleniu, tymbardziej więc np. decyzja, wydana przez władzę niewłaściwą, nie może być uznana za nieważną bez uchylającego ją orzeczenia i wiąże nawet władzę właściwą do jej wydania.

Pomijając, że kwestia, w jakich przypadkach pogwałcenie prawa czyni decyzję władzy nieważną, nie jest jeszcze w teorii prawa całkowicie wyjaśniona, podkreślić — moim zdaniem — należy, że nasze prawo o postępowaniu administracyjnym, regulujące całokształt tego postępowania, odmiennie niż teoria prawa nie zna — jak to słusznie podnosi Z. Krüger — decyzyj bezwzględnie nieważnych. Można więc toczyć spór o to, czy i w jaki sposób należałoby w przyszłości z m i e n i ć przepisy w tej dziedzinie, w tej chwili jednak stanąć należy na gruncie istniejących przepisów. Dla tego też sądzę, że przytoczone wyżej stanowisko N. T. A., iż nawet w przypadku, gdy decyzja posiada cechy nieważności, nie jest ona nieważna sama przez się, lecz może być tylko u z n a n a za nieważną i uchylona przez władzę do tego ustawowo powałaną, jest jedynie słuszne.

S. T.

---

32) Gazeta Administracji — 1936 r. — str. 615.

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA

W Nr. 27 Dziennika Ustaw (poz. 107) ogłoszony został dekret z 3.II. 1947 r. o opłacie skarbowej. Opłacie tej podlegają podania i pisma, wymienione w załączonej do dekretu tabeli opłat skarbowych, a mianowicie: podania, wnoszone do władz i urzędów państwowych, różnego rodzaju świadectwa, wypisy, wyciągi i zezwolenia, weksle, czeki i zlecenia wypłaty (asygnacje), przekazy t. j. pisma, w których wystawca zleca komuś wypłacenie odbiorcy pewnej sumy pieniężnej, pełnomocnictwa, poręki, hipoteki, przechowanie, przewóz (listy przewozowe i bilety uprawniające do jazdy statkiem morskich lub powietrznym) oraz małżeńskie umowy majątkowe. Dekret zastąpił szereg jednocześnie uchylonych postanowień ustawy o opłatach stemplowych.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 29.II.1947 r. (Dz. Ust. Nr. 28, poz. 125) ustala począwszy od 1.III.1947 r. wysokość kosztów utrzymania w więzieniach i aresztach gminnych osób aresztowanych na 35 zł. dziennie.

W Nr. 28 Dziennika Ustaw (poz. 121) ogłoszony został jednolity tekst dekretu o zasiłkach i pomocy dla ofiar wrogów demokratycznego ustroju Polski.

Dekret z 27.III.1947 r. o zmianach organizacji i zakresie działania naczelnych władz administracyjnych (Dz. Ust. Nr. 31, poz. 130) przekształca Ministerstwo Przemysłu na Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Ministerstwo Aprowizacji i Handlu na Ministerstwo Aprowizacji oraz Ministerstwo Żeglugi i Handlu Zagranicznego na Ministerstwo Żeglugi, koncentrując w ten sposób w rękach Ministra Przemysłu i Handlu całokształt spraw dotyczących przemysłu i handlu.

W Nr 32 Dziennika Ustaw (poz. 137) ogłoszona została nowela do dekretu z 20.III.1946 r. o podatkach komunalnych (poz. 128 Dz. Ust.), zmieniająca szereg przepisów tego dekretu. — W dziale podatku gruntowego uległa zmianie definicja pojęcia gospodarstwa rolnego w tym sensie, że za gospodarstwo rolne w rozumieniu dekretu uważa się ogólny obszar gruntów położonych w jednej gminie, a należących bądź do jednej osoby fizycznej lub prawnej, bądź do małżonków sądownie nie rozdzielonych i ich nieletnich dzici, bądź do dwu lub więcej osób w częściach ułamkowych (art. 4 ust. 2). — Tryb urzędowania komisyj podatku gruntowego określony

będzie w drodze rozporządzenia zainteresowanych ministrów (art. 8 ust. 5). — Ze zwolnienia od podatku gruntowego nie korzystają w przyszłości grunty użytkowane wyłącznie w celach naukowych lub doświadczalnych przez szkoły rolnicze oraz instytucje i zakłady naukowe (art 9 pkt. 6). — Skala podatku gruntowego uległa podwyższeniu. Podatek ten wynosi obecnie od 4 — 19 procent (dawniej 4 — 8) podstawy opodatkowania. Skarb Państwa związki samorządów i inne instytucje, wymienione w znowelizowanym art. 10, płacą 8 (dawniej 4) procent, gospodarstwa rolne, uznane za ośrodki kultury rolnej oraz gospodarstwa, będące w posiadaniu instytucyj naukowych, szkół rolniczych i zakładów doświadczalnych, o ile grunty użytkowane są wyłącznie w celach naukowych i doświadczalnych, płacą 6 (dawniej 3) procent. — Obniżenie podatku gruntowego w poszczególnych latach, które może być zarządzone przez zainteresowanych ministrów, nie może przekroczyć 50 procent. — Większa ilość dzieci podatnika w wieku poniżej 18 lat, powodowała zmniejszenie podatku gruntowego. Zachowując tę zasadę nowela obniża granicę wieku dzieci do lat 14 (art. 11 ust. 3). — Klęski żywiołowe, działania wojenne i niedostateczne zagospodarowanie gospodarstw, powstałych z przebudowy ustroju rolnego i osadnictwa, mogą spowodować władzę do zmniejszenia podatku gruntowego. Nowela upoważnia zainteresowanych ministrów do ogłoszenia bliższych przepisów co do ustalania tych okoliczności (art. 12 ust. 5). — Nowela zobowiązuje podatnika do wpłacania do 1 marca każdego roku zaliczki na podatek gruntowy w wysokości połowy podatku z roku ubiegłego (art. 13) z tym, że w 1947 r. zaliczka ta wynosi 100 procent podatku gruntowego wymierzonego za rok 1946 (art. 39 ust. 4). — W dziale podatku od nieruchomości znowelizowany art. 16 zwalnia od tego podatku nieruchomości Skarbu Państwa tylko o tyle, o ile nie przynoszą one dochodu przez wynajęcie lub wydzierżawienie i nie są użytkowane przez przedsiębiorstwa państwowe lub pozostające pod zarządem państwowym. W podobny sposób reguluje nowela zwolnienie od podatku nieruchomości, należących do związków samorządu terytorialnego, zakładów naukowych, instytucyj ubezpieczeń społecznych, sierocińców, związków zawodowych itd. — W dziale podatku od lokali nowela w pkt. 2 art. 25 ustala, jakie przedsiębiorstwa uważa się za rozliczające się centralnie, zaś w pkt. 3 tego artykułu zwalnia od podatku także lokale zajmowane przez zakłady naukowe, sierocińce i zakłady wychowawcze. — Według znowelizowanego art. 26 podatek od lokali płacą także osoby zajmujące lokale we własnych nieruchomościach podczas gdy dotychczas podatek ten płacili tylko lokatorzy. — W dziale podatku od publicznych zabaw, rozrywek i widowisk nowela wprowadza zmianę o tyle, że rozporządzenie zainteresowanych ministrów, przewidziane w ust. 3 art. 32, prócz zasad wymiaru ustalić ma również zasady poboru i termin płatności tego po-

datku. — W dziale podatku od kopalń znowelizowany art. 33 rozwija dotychczasowe przepisy postanawiając, że podatek pobierać należy na rzecz gmin wiejskich i miejskich oraz powiatowych związków samorządowych zarówno od minerałów, które zgodnie z prawem górniczym mogą być przedmiotem odrębnej własności górniczej, jak i od solanek i minerałów, które stanowią przynależność własności gruntowej i dlatego nie mogą być przedmiotem własności górniczej. Zasady wymiaru, poboru i termin płatności tego podatku ma określić rozporządzenie zainteresowanych ministrów. — W dziale podatku od spożycia nowela rozciąga prawo do pobierania tego podatku na lata 1947 i 1948 (art. 39. ust. 1). — Zmiany wprowadzone przez nowelę obowiązują od 1.I.1947 r.

W tym samym numerze Dziennika Ustaw ukazał się pod poz. 138 dekret nowelizujący dekret z 20.III.1946 r. o finansach komunalnych (poz. 129 Dz. Ust.) — Zmianie uległy art. 5 i 6, dotyczące podziału wpływów z podatku gruntowego, a mianowicie z pływów tego podatku w gminach wiejskich otrzymują: Państwo — 25 procent (dotąd 20), powiatowy związek samorządowy — 25 procent (dotąd 35), wojewódzki związek samorządowy — 3 procent (dotąd 5) Komunalny Fundusz Pożyczkowo Zapomogowy — 20 procent (dotąd 5) Związek Samopomocy Chłopskiej 2 procent (dotąd nie otrzymywał nic), gmina — 25 procent (dotąd 35). — Z pływów tego podatku w gminach miejskich otrzymywał dotychczas 3 procent Minister Rolnictwa i Ref. Roln. na cele samorządu rolniczego. Wobec zniesienia izb rolniczych i przejęcia ich agend głównie przez Związek Samopomocy Chłopskiej, wspomniane 3 procent wpływów otrzymuje ten Związek. — Przepisy tej noweli obowiązują od 1.I.1947 r.

Dekretem z 11.IV.1947 r. (Dz. Ust. Nr. 32, poz. 147) zniesione zostało Ministerstwo Informacji i Propagandy oraz podległe mu urzędy, a sprawy należące do jego właściwości przejęło M-stwo Kultury i Sztuki z wyjątkiem: spraw dotyczących informacji i prasy krajowej, które przeszły do Prezesa Rady Ministrów oraz, o ile chodzi o informację krajową, także do resortowych ministrów, spraw informacji zagranicznej, przejętych przez M-stwo Spraw Zagranicznych nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi „Polskie Radio“ i „Polska Agencja Prasowa PAP“, wykonywanego przez Prezesa Rady Ministrów.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z 20.III.1947 r. (Dz. Ust. Nr. 33 poz. 151) z gminy wiejskiej Maciejowice w powiecie garwolińskim (wojew. warszawskie) wyłączone zostały gromady Antoniówka, Pasternik i Kraski i włączone do gminy wiejskiej Świerze Górne w powiecie kozienickim (wojew. kieleckie).

Rozporządzeniem Ministra Administracji Publicznej z 21.II.1947 r. (Dz. Ust. Nr. 34, poz. 156) granice miasta Konina (pow. koniński, wo-

jew. poznańskie) zostały rozszerzone przez włączenie gromad Czarków (gm. Gosławice) i Wilków (gm. Stare Miasto).

Rozporządzenie Ministra Administracji Publicznej z 21.II.1947 r. (Dz. Ust. Nr. 34, poz. 157) z gminy wiejskiej Czudec (pow. i wojew. rzeszowskie) wyłączona została gromada Glinik Charzewski i włączona do gminy Strzyżów.

Rozporządzeniem Ministra Administracji Publicznej z 21.II.1947 r. (Dz Ust. Nr. 34, poz. 158) z gminy wiejskiej Kazimierz Biskupi (pow. koniński, wojew. poznańskie) wyłączona została gromada Tumidaj i włączona do gminy Ostrowite.

Rozporządzeniem Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z 21.IV.1947 r. (Dz. Ust. Nr 36, poz 174) przesunięty został w roku podatkowym 1947 termin płatności zaliczek na podatek gruntowy na dzień 15 maja 1947 r.

Ustawa z 16.IV.1947 r. (Dz. Ust. Nr. 37, poz. 175) ustala prowizorium budżetowe na okres od 1.IV. — 30.VI.1947 r. do wysokości 1/4 kredytów, przewidzianych w preliminarzu budżetowym na okres od 1.I. — 31.XII.1947 r., przedłożonym Sejmowi do zatwierdzenia.

W Nr. 37 Dziennika Ustaw ogłoszony został pod poz. 181 jednolity tekst dekretu z 26.X.1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny.

Rozporządzenie Ministra Żeglugi z 19.III.1947r. (Dz. Ust. Nr. 38, poz. 183) upoważnia kapitanów portów do nakładania kar w drodze nakazów karnych za wykroczenia przeciwko rozporządzeniom porządkowym, obowiązującym na terenie portów.

Rozporządzenie Ministrów Komunikacji, Administracji Publi., Ziem Odzysk. i Bezpieczeństwa Publ. z 14.V.1947 r. (Dz. Ust. Nr. 38, poz. 190) nakłada na posiadaczy pojazdów mechanicznych obowiązek zgłoszenia ich do ponownej rejestracji i do uzyskania od władzy administracji ogólnej II instancji nowego dowodu rejestracyjnego. Dotychczasowe dowody tracą ważność z dniem 21.XI.1947r. — Drugie rozporządzenie tychże Ministrów z tej samej daty, ogłoszone pod poz. 191, nakazuje zgłoszenie powiatowej władzy administracji ogólnej pozwoleń na prowadzenie pojazdów mechanicznych w terminie wyznaczonym przez tę władzę. Dokonanie zgłoszenia władza potwierdzi na pozwoleniu. Pozwolenia nie potwierdzone tracą ważność 21.IX.1947r.

Rozporządzenie Ministra Administracji Publ. z 2.V.1947 r. (Dz. Ust. Nr. 39, poz. 194) wyłącza z obszaru gminy wiejskiej Dynów (pow. brzozowski, wojew. rzeszowskie) gromady Dynów i Przedmieście Dynowskie i tworzy z nich nową gminę Dynów z zaliczeniem jej do rzędu miast.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Ref. Roln. z 14.V.1947 r. (Dz Ust. Nr. 39, poz. 197) rozszerza czas ochronny dla szeregu zwierząt łownych.

W Nr. 40 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały pod poz. 198 i 199 jednolite teksty dekretu z 20.III.1946 r. o podatkach komunalnych i dekretu z 20.III.1946 r. o finansach komunalnych

Rozporządzeniem Ministra Administracji Publ. z 13.V.1947 r. (Dz. Ust. Nr. 41, poz. 203) przyznana została moc dowodowa księgom, prowadzonym przez duchownych Polskiego Narodowego Kościoła Katolickiego, a przeznaczonym do rejestracji urodzin, małżeństw i zgonów osób należących faktycznie do tego kościoła formalnie zaś do wyznań uznanych. Przyznanie mocy dowodowej nie odnosi się jednak do treści tych ksiąg dotyczącej przynależności wyznaniowej. Rozporządzenie nie ma zastosowania w przypadku, gdy urodzenia, małżeństwa i zgony zarejestrowane zostały w księgach stanu cywilnego.

Dalsze rozporządzenie tegoż Ministra z tej samej daty, ogłoszone pod. poz. 204 zawiera analogiczne przepisy dotyczące ksiąg prowadzonych przez duchownych Polskiego Kościoła Starokatolickiego.

PRZEGLĄD CZASOPISM I WYDAWNICTW.

Rada Narodowa", Nr. 7—10 (za kwiecień i maj br.).

Czasopismo wychodzi obecnie jako dwutygodnik. Nr. 7 „Rady Narodowej" zawiera szereg artykułów aktualnych, a między innymi Heleny Kurkowskiej „Akcja powodziowa egzaminem dla rad" oraz Wiktora Chmielewskiego „Uwagi praktyczne dla Komisji Kontroli Społecznej". Obszerny dział porad prawnych, sprawozdania z działalności rad z całej Polski i dział wydawnictw dopełniają całości numeru.

W Nr. 8 zwraca uwagę artykuł J. Klajnermana „Rady Narodowe a Mała Konstytucja", w którym autor wskazuje na przyczyny, które złożyły się na powołanie do życia Rady Państwa, obecnie władzy zwierzchniej i nadzorczej wszystkich terenowych rad narodowych. Zarazem podaje autor ogólnie kompetencje Rady Państwa wymieniając te z nich, które służą Radzie Państwa w stosunku do terenowych rad narodowych. Z innych artykułów wymienić należy artykuł E. Jaronia „Naczelne zadania gminnych rad narodowych", w którym autor wskazuje doniosłą rolę przypadającą gminnym radom narodowym w dziedzinie podniesienia wytwórczości rolniczej, rozwoju hodowli, zwiększenia działalności w zakresie kultury i oświaty, zdrowia oraz opieki społecznej. A. Nitribitt w dalszym ciągu bardzo pożytecznego artykułu „Obowiązkowe zadania i czynności gminy" daje dalsze zestawienia ustawowych obowiązków zarządów gminnych, przy powołaniu odnośnych przepisów prawnych.

Nr. 9 zawiera między innymi dalszy ciąg pożytecznej pracy A. Nitribitta „Obowiązkowe zadania i czynności gminy".

Nr 10 otwiera artykuł J. Kraczkiewicza „O rzeczowość w pracach Komisji", w którym autor wskazuje na potrzebę nawiązywania przez Komisje rad narodowych jak najściślejszego kontaktu z organizacjami społecznymi i powoływania do współpracy ich przedstawicieli oraz innych fachowców w danej dziedzinie. Ponadto w numerze tym, inż. Zygmunt Buczyński w artykule „Współdziałanie samorządu terytorialnego w rozwoju rolnictwa" podnosi, że planowanie gospodarcze gminy wiejskiej sprowadzać się musi przede wszystkim do zagadnień rolnictwa i spraw choćby pośrednio z rolnictwem związanych. Autor wylicza kategorie wydatków, które powinny być uwzględnione w dziale

X preliminarzy budżetowych obejmującym wydatki na popieranie rolnictwa, a zatem na cele wytwórczości rolniczej, na służbę weterynaryjną oraz na melioracje.

„Demokratyczny Przegląd Prawniczy" Nr. 4 za kwiecień i Nr. 5 za maj br.

Nr. 4 poświęcony jest głównie zagadnieniom reformy na odcinku wymiaru sprawiedliwości, a w szczególności kwestii reform w dziedzinie ustroju sądownictwa, postępowania sądowego oraz prawa karnego materialnego.

Zeszyt otwiera artykuł wiceministra Leona Chajna „Na progu wielkiej reformy" poświęcony problemom: dostosowania ustawodawstwa do nowych warunków ustrojowych, zdemokratyzowania aparatu sądowego bez naruszenia jego zasadniczej kadry, oraz przeprowadzenia głębokiej reformy wymiaru sprawiedliwości. Z innych artykułów poświęconych zagadnieniom reformy wymienić należy artykuł Józefa Ordyńca „Czy wolno kłamać i zatajać prawdę przed sądem", Wacława Miszewskiego „Druga instancja merytoryczna w procesie cywilnym", i Leszka Lernella „Kodyfikacja czy reforma prawa karnego materialnego". Ponadto zeszyt zawiera artykuł Stefana Siedleckiego „Głos sądownika w sprawie ustroju adwokatury", Zofii Gawrońskiej Wasilkowskiej „Nowa organizacja uniwersyteckich studiów prawniczych" i Stanisława Rybczyńskiego „Kierownictwo administracji niemieckiej jako organizacja przestępcza w Generalnym Gubernatorstwie". W dziale ruchu prawniczego zagranicą omówił Minister Sprawiedliwości prof. Henryk Świątkowski projekt nowej Konstytucji Republiki Ludowej Bułgarii.

Nr. 5 „Demokratycznego Przeglądu Prawniczego" otwiera artykuł ministra prof. Henryka Świątkowskiego „Demokratyczne zdobycze federacyjnej Ludowej Republiki Jugosławii", w którym autor omawia kolejno zasady nowego ustawodawstwa jugosłowiańskiego, a mianowicie prawa o Komitetach Ludowych, prawa o reformie rolnej i kolonizacji, ustawy o nowej organizacji sądownictwa powszechnego (sądownictwa ludowego), prokuratury oraz adwokatury. Z innych artykułów wymienić należy: Maurycego Grudzińskiego „Sądy w akcji wpisów do ksiąg hipotecznych", dr. Seweryna Szera „Nowe prawo rzeczowe", dr. Aleksandra Woltera „Wzajemne obowiązki małżonków w przypadku faktycznego ustania wspólnego pożycia", Józefa Litwina „Jawność formalna ksiąg wieczystych i innych ksiąg publicznych w prawie polskim" i Czesława Wasilkowskiego „Skutki odstępstwa od narodowości w czasie wojny w zakresie praw majątkowych". W tym ostatnim artykule autor przedstawia dotyczące przepisy ustawowe, omawia nasuwające się przy ich stosowaniu kwestie, przedstawia odbiegający od przepisów ustawowych stan faktyczny, jaki wytworzył się w tej dziedzinie i wskazuje na zagadnienia, które powinny być

uwzględnione w ewentualnym przyszłym akcie ustawodawczym mającym sharmonizować odnośny stan prawny z istniejącym stanem faktycznym.

„Czasopismo Skarbowe“ — miesięcznik. — Organ Związku Zawodowego Pracowników Skarbowych R.P. (Warszawa, ul. Wileńska Nr 2/4 Ministerstwo Skarbu, pok. 308).

Ukazał się Nr. 1—2 (za marzec i kwiecień br.) tego miesięcznika, poświęconego teorii i praktyce Skarbowości, wznowionego obecnie po przerwie wojennej i rozpoczynającego XV rok wydawnictwa.

Zeszyt zawiera bogatą treść, na któą składają się między innymi artykuły: Dr. Leona Kurowskiego „Funkcje i zadania budżetu“, Dr. Jerzego Opydo „Na marginesie dekretów o podatku od nabycia praw majątkowych i opłatach skarbowych“, M. Donnera „Nowelizacja przepisów opodatku dochodowym“, B. Ostrowskiego „Odpowiedzialność karna za naruszenie przepisów celnych“, A. Andrzejewskiego „Księgowość a postępowanie podatkowe“, T. Ładyżyńskiego „Uwagi do wyjątkowych przepisów postępowania podatkowego o księgach“, Z. Relidzyńskiego „O nową organizację pracy w urzędach skarbowych“ i Z. Targowskiego „Wyniki ankiety w sprawie budżetu domowego i warunków mieszkaniowych urzędników skarbowych“.

„Państwo i Prawo“ Nr. 3 za marzec i Nr. 4 za kwiecień br.

Z artykułów pomieszczonych w Nr. 3 wymienić należy:

Artykuł Dr. Czesława Nowińskiego „Formalna i normatywna teoria prawa i państwa“ poświęcony krytycznej analizie teorii Hansa Kelsena wyłożonej w jego pracy „Allgemeine Staatslehre“, dalej artykuł Z. Kapitaniaka i J. Ordyńca „O reformie ustroju sądowego w Polsce“, w którym autorzy wypowiadają się między innymi za zniesieniem drugiej instancji merytorycznej, stworzeniem jednolitej merytorycznej pierwszej instancji i za przebudową instancji kasacyjnej w postaci Sądu Najwyższego, następnie dokończenie artykułu Stefana M. Grzybowskiego „Wynik pracy i prawa pracownika na tle istoty stosunku pracy“, Jana Jakóba Litauera dokończenie artykułu „Prawo międzynarodowe prywatne w nowym włoskim Kodekcie cywilnym“, Stanisława Śreniowskiego „Dwa teksty Uniwersału Połanickiego“, w którym to artykule autor dowodzi, że autentyczny tekst Uniwersału Połanieckiego nie zawierał postanowienia o wolności przesiedlenia się chłopów, i zadawalał się tylko stwierdzeniem, że „osoba wszelkiego włościanina jest wolna“. Tekst Uniwersału Połanieckiego został świadomie zmieniony przez „Gazetę Wolną Warszawską“ odzwierciadlającą poglądy kół radykalnych, skupiających się około osoby Kołłątaja. Ten zmieniony tekst był przez historyków dotąd uważany za autentyczny.

Prócz bogatego działu recenzji numer zawiera jak zwykle dodatek cywilistyczny, biuletyn Warszawskiej Rady Adwokackiej oraz nowowpro-

wadzony dodatek kryminologiczny, poświęcony wykładni i praktyce prawa oraz procesu karnego.

W Nr. 4 „Państwa i Prawa" umieszczono między innymi następujące artykuły:

Prof. Borys Łapicki w artykule „Rząd londyński w świetle prawa", wywodzi, że „rząd londyński" nie miał i nie ma oparcia ani w polskim prawie pozytywnym, „ani w prawie nadpozytywnym i wszechludzkim" Poza tym autor omawia krytycznie działalność rządu londyńskiego, zwłaszcza po śmierci gen. Sikorskiego. Mirosław Orłowski („Plan gospodarczy") poddaje analizie trudności tworzenia planu gospodarczego w poszczególnych systemach i działach gospodarki narodowej, podkreślając doniosłą rolę centralnego banku biletowego przy układaniu i realizacji planu. Zarazem podaje autor schemat planu gospodarczego ilustrujący koncepcje podniesione w artykule. Prof. Jan Wasilkowski („Znaczenie wpisu do księgi wieczystej według prawa rzeczowego") omawia zagadnienia wpisu hipotecznego, konwalidacji rozporządzeń prawem rzeczowym, nieważnych dla braku formy, domniemań wynikających z wpisu, dalej zagadnienie zaufania do ksiąg wieczystych i sprawę uzgodnienia treści księgi ze stanem rzeczywistym. Leon Konic („Ogólne cechy Equity") nawiązując do zagadnienia, jaką rolę spełnia sędzia w dziedzinie godzenia postulatu sprawiedliwości i praworządności, stwierdza, że we współczesnym systemie zarówno prawa pozytywnego, jak i doktryny sędzia jest skrępowany przepisami ustawy. Natomiast Anglia jest jedynym krajem w Europie, w którym podobnie jak ongiś w Rzymie, system pogodzenia postulatów praworządności i sprawiedliwości w prawie cywilnym („Equity") oparty jest na władzy prawodawczej sądu. „Equity" stanowi źródło prawa, normy jej tworzy sąd (kanclerski), a normy te mają zasadnicze pierwszeństwo w stosunku do prawa pospolitego.

Z innych artykułów umieszczonych w tym numerze wymienić należy artykuł J. Vonckenna „Kodyfikacja międzynarodowego prawa karnego a Konwencje humanitarne".

„Tygodnik Gospodarczy" (Poznań) Nr. 15 z 12 kwietnia br.

Wydawnictwo to wprowadziło w powyższym numerze inowację, polegającą na dołączaniu do numerów „Tygodnika Gospodarczego" arkuszy kartotekowych z omawianiem poszczególnych zagadnień życia gospodarczego. Omówienia te ułożone według alfabetu z czasem utworzyć mają kartotekową encyklopedię gospodarczą.

Gaz, Woda i technika sanitarna Nr. 4 i 5 za kwiecień i maj br.

Numer kwietniowy zawiera między innymi artykuły inż. J. Sawaszyńskiego „Zagadnienie rozbudowy samoczynnych urządzeń gaśniczych w Polsce" i inż. J. Piotrowskiego „Zaopatrzenie przeciwpożarowe przy projektowaniu wodociągów miejskich.

W numerze za maj zwrócić należy uwagę na artykuł inż. St. Wojnarowicza „Finansowe podstawy racjonalnej gospodarki w zakładach

użyteczności publicznej". Jest to przedruk referatu wygłoszonego na XXIV Zjeździe polskich gazowników, wodociągowców i techników sanitarnych w br. we Wrocławiu.

„Gospodarka planowa" Nr. 9 z 20 maja b.r.

Numer zawiera między innymi następujące artykuły: Zbigniewa Pirożyńskiego „O budowie państwowego planu finansowego", Marii Czerniewskiej „Liczba i struktura gospodarstw rolnych w Polsce", Adama Andrzejewskiego „Popieranie prywatnego budownictwa mieszkaniowego", Aleksandra Kwiatkowskiego „Funkcja gospodarczo-społeczna sprawozdawczości" oraz Bronisława Blassa „Organizacja clearingu w Związku Radzieckim". Ponadto numer zawiera bogatą kronikę życia gospodarczego kraju, przegląd życia gospodarczego zagranicą i przegląd prasy gospodarczej.

Życie Gospodarcze" Katowice, Nr. 9 z 16 maja br.

W numerze tym umieszczono między innymi artykuł Mariana Szefera „Uwagi w sprawie nieruchomości miejskich", w którym autor wysuwa postulat dopuszczenia podwyżki czynszów mieszkaniowych według określonego mnożnika, a zarazem podnosi, że gminy miejskie nie są w stanie wywiązać się należycie z administrowania nieruchomościami opuszczonymi, które wskutek tego ulegają dewastacji.

Administracja i samorząd na ziemiach odzyskanych Nr. 1—2 (Poznań — Instytut Zachodni — Sekcja Prawna).

Zeszyt powyższy zawiera następujące artykuły: inż. Karola Mackiewicza „Drogi na terenach przyłączonych do województwa poznańskiego", H. Kaysiewicza „Likwidacja mienia poniemieckiego i opuszczonego", Dr. T. Nowickiego „Statuty przedsiębiorstw gminnych", Feliksa Dropińskiego „Straż Obywatelska na ziemiach odzyskanych". Poza tym zeszyt zawiera zestawiony według działów przegląd ustawodawstwa za drugie półrocze 1946 r., bibliografię, dział recenzji i przegląd czasopism oraz dział porad prawnych.

Przegląd Notarialny — organ notariatu polskiego — Warszawa, ul. Kapucyńska 6.

Ukazał się Nr. 5—6 tego miesięcznika wznowionego w roku bieżącym. Zeszyt ten zamyka pierwsze półrocze wydawnictwa, a dołączony spis treści wydanych dotąd numerów, składających się na pokaźny tom, dowodzi szerokiej skali zainteresowań pisma, uwzględniającego w umieszczanych artykułach niemal wszystkie dziedziny prawa, przed innymi zaś z natury rzeczy te działy, które mają szczególne znaczenie dla Notariatu, a więc dział prawa rzeczowego, ksiąg wieczystych, prawa spadkowego, postępowania spadkowego, podatku od nabycia praw majątkowych, opłat skarbowych (stemplowych), itp.

Nr. 5/6 „Przeglądu Notarialnego" zawiera między innymi artykuły prof. Dr. Alfreda Ohanowicza („Przyjęcie i odrzucenie spadku w nowym

prawie spadkowym"). Prof. Dr. Jana Gwiazdomorskiego („Stanowisko prawne spadkobiercy według polskiego prawa spadkowego"), prof. Ludwika Domańskiego („Nowy ustrój hipoteczny"), Bohdana Stasińskiego („Stan prawny hipoteki po spłaceniu wierzytelności"). Uwagę zwrócić należy również na artykuł Dr. Stefana Breyera, „Opłaty stemplowe w przeobrażonym ujęciu (podatek od nabycia praw majątkowych i opłaty skarbowe"), omawiający tak aktualną, obecnie nowounormowaną dziedzinę.

Numer zawiera również świeżo wprowadzony dzial orzecznictwa sądowego w opracowaniu sędziego S. N. prof. Jana Namitkiewicza.

„Opiekun społeczny" (wydawnictwo Zarządu miejskiego m. Warszawy) — miesięcznik poświęcony zagadnieniom opieki społecznej.

Ukazał się Nr. 3—4 za marzec i kwiecień br.

Wiadomości Statystyczne Gł. Urzędu Statystycznego.

Ukazał się zeszyt 5 z dnia 5 maja br.

WYDAWNICTWA NADESŁANE.

Witold Reiss. — Postępowanie karno-administracyjne i dyscyplinarne Toruń 1947 r. (179 + 96 str.).

Jako druga część pracy „Prawo administracyjne w zarysie" ukazała się nakładem Pomorskiego Instytutu Wydawniczego powyższa książka, mająca według przedmowy autora służyć jako podręcznik naukowy w uniwerstytetach i liceach administracyjnych, a również dla potrzeb praktyki administracyjnej i sądowej.

Podaje ona teksty rozporządzeń Prezydenta Rzplitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym oraz z 7 października 1932 r. o organizacji Komisji Dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym, jako też rozporządzenia Rady Ministrów z 17 października 1932 r. o Komisjach dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym — wraz z wyjaśnieniami komentatorskimi autora. Wyjaśnienia te nie zawsze są wystarczające (jak np. do art. 2 post. karno-adm.), niejednokrotnie nasuwają zastrzeżenia (np. do art. 1 str. 12, do art. 2 str. 14, do art. 33 str. 66) lub zawierają nic nie mówiące uwagi (np. do art. 11 str. 25) albo też są wogóle zbędne (np. wyjaśnienia przepisów prawa materialnego zawarte na str. 123 — 147 zbędne w „komentarzu" do przepisów prawa formalnego).

O ile chodzi o systematykę wydawnictwa, to dziwne wydaje się połączenie w powyższej pracy postępowania karno-administracyjnego z dyscyplinarnym, mimo, że obie te dziedziny nic nie mają ze sobą wspólnego.

Jan Kościołek: „Organizacja i technika pracy w biurach i urzędach". Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa, 1947 r. (Stronic 207). Zalecone przez Prezydium Rady Ministrów do użytku urzędów publicznych.

Książkę tę, która ukazała się w maju br. witamy z uznaniem jako wartościowy podręcznik z dziedziny organizacji i me-tod pracy biurowej w administracji publicznej. Podręcznik w pełni fachowy i praktyczny. A że był on w naczych współczesnych warunkach bardzo potrzebny, przeto niewątpliwie znajdzie szerokie rozpowszechnienie wśród pracowników administracji publicznej.

Książka jest w zasadzie streszczeniem wykładów, wygłoszonych przez autora na wyższych kursach administracyjnych i ma na celu służyć pomocą przede wszystkim świeżym kadrom pracowników administracji publicznej. Faktycznie jednak, dzięki obfitości, starannemu doborowi i sposobowi ujęcia materiału, znajdzie w niej każdy pracownik administracyjny, bez względu na zajmowane stanowisko i spełniane funkcje, cenne wskazówki dla siebie. W szczególności znajdzie tu teoretyczny i praktyczny wykład zasad ogólnych oraz wskazanie konkretnych metod, a nawet potrzebne wzory.

Całość składa się z trzech części głównych: „organizacja“, „organizacja pracy w ministerstwie“ i „technika kancelaryjna“, uzupełnionych obszerną bibliografią, tekstami odpowiednich przepisów i skorowidzów rzeczowych.

Jedną z zalet podręcznika jest jego styl — jasny, żywy, narracyjny.

Szata zewnętrzna estetyczna, całość poręczna, układ książki przejrzysty.

Biblioteka tygodnika gospodarczego (Poznań, księgarnia Wł. Wilaka).

Jako wydawnictwa tej Biblioteki ukazały się między innymi:

Jerzy Witowski — Sprawozdawczość w przedsiębiorstwie (29 str.).

Jerzy Witowski — Gospodarka materiałowa (29 str.).

Jerzy Witowski — Administracja przedsiębiorstwa (29 str.).

Jerzy Witowski — Organizacja transportu fabrycznego (37 str.).

Prof. Dr Stefan Zaleski — Istota i rozwój naukowej organizacji pracy (46 str.).

Sprawozdanie z działalności „Społem“ za rok 1946.

Omówienie działalności „Społem“ w ubiegłym roku złożyło się na pokaźną książkę liczącą 152 strony. Obejmuje ono między innymi przedstawienie struktury organizacyjnej „Społem“, podaje kronikę najważniejszych wydarzeń w 1946 r. w zakresie działalności „Społem“, działalność gospodarczą w ciągu całego ubiegłego roku ze szczególnym uwzględnieniem działalności na Ziemiach Odzyskanych, następnie przedstawia porównawczo rolę „Społem“ dziś i przed wojną oraz działalność tej instytucji na tle planu trzyletniego, a ponadto na tle działalności spółdzielczych hurtowni w Europie. W osobnych rozdziałach omówiono też akcję „Społem“ w trosce o rozwój spółdzielczości i o dobro pracowników, oraz współpracę z organizacjami bratnimi i in-

stytucjami społeczno-politycznymi. Sprawozdanie zamyka orientacyjny bilans analityczny „Społem“ na dzień 30.VI. 1946 r. (czysta nadwyżka 274.681.862,26 zł.).

Danikiewicz Franciszek — „Przepisy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych“. Kraków 1947, Księgarnia Powszechna, Rynek Gł. 41. (80 str.).

Pod powyższym tytułem ukazało się wydawnictwo obejmujące przepisy o opłatach sądowych i kosztach sądowych w sprawach cywilnych, o opłatach przed sądem rejestrowym, o opłatach za doręczenia w sprawach cywilnych oraz o opłatach sądowych w sprawach karnych. Wydawnictwo to będzie niewątpliwie bardzo przydatnym podręcznikiem w praktyce pracy sądowej.

„Problemy osadnictwa rolniczego“. Kraków 1947 r. Biuro Studiów osadniczo - przesiedleńczych, Kraków, Pl. Szczepański 5 (266 str.).

Wydawnictwo powyższe ukazało się jako zeszyt II sprawozdania z III Sesji Rady Naukowej dla zagadnień ziem odzyskanych, odbytej w Krakowie w czerwcu 1946 r. Zeszyt obejmuje szereg referatów dotyczących problemów osadnictwa rolniczego.

OPINIE I PORADY PRAWNE

NIEKTÓRE ZAGADNIENIA Z ZAKRESU PRZEPISÓW O PODATKU OD LOKALI.

Po wypędzeniu okupanta powstał u nas bardzo żywy ruch ustawodawczy — zostały wydane liczne przepisy i wciąż ukazują się nowe, zmierzające do dostosowania naszego systemu prawnego do zmienionych form ustrojowych Państwa. Jak każdy nowy przepis budzą one niejednokrotnie trudności i wątpliwości w praktycznym ich zastosowaniu, co, zresztą, jest zupełnie zrozumiałym, gdyż nawet najdoskonalszy przepis nie jest w możności przewidzieć wszystkich wypadków, jakie nasuwa życie. Cały więc ciężar rozstrzygnięć spada na tych, którzy w imieniu Państwa mają je wcielać w życie i w drodze interpretacji ustalać rzeczywistą wolę i myśl ustawodawcy. Łatwiejszą niewątpliwie w tych wypadkach jest rola sędziego, przeważnie rozstrzygającego· zwłaszcza skomplikowane sprawy, przy współudziale rzeczników stron prawników, a ponadto korzystającego z wyjaśnień interpretacyjnych, zawartych w wyrokach Sądu Najwyższego. W gorszej, natomiast, sytuacji znajduje się urzędnik administracyjny, zmuszony w nawale spraw do szybkich decyzji i nie mogący pozwolić sobie zazwyczaj na głębsze studia i dociekania. W sprawach z zakresu prawa publicznego rzadziej strona ucieka się do pomocy adwokata brak jest orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego W okresie przedwojennym nawet nowe przepisy wypływały z już ustalonych i wyjaśnionych zasad, obecnie nowe normy opierają się na zupełnie odmiennych zasadach, przystosowanych do nowych warunków życia gospodarczego i politycznego. Chcąc więc, chociaż w pewnym stopniu wypełnić powstałą stąd lukę i ułatwić stosowanie nowych przepisów, zarówno tym, którzy wydają decyzję, jak i obywatelom, którzy z tych decyzji czerpią swe prawa i obowiązki, omówię w niniejszym szkicu niektóre konkretne zagadnienia z zakresu przepisów, dotyczących podatku od lokali, pobieranego przez gminy na zasadzie Dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych (Dz. Ust. poz. 128, 1946 r.).

I. Czy zniżki w podatku od lokali, przewidziane w § 90 Rozp. Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 20

stycznia 1947 r. w sprawie wykonania dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych (Dz. Ust. poz. 96, 1947) przysługują pracownikom Polskich Kolei Państwowych oraz Polskiej Poczty, Telegrafu i Telefonów?

Wątpliwość ta powstała skutkiem zmiany przepisów, nadających uprawnienia do zniżek pewnym kategoriom osób w nich wymienionym. W myśl art. 40 ust. 1 Dekretu z dnia 20 marca 1946 r. podatek od lokali mieszkalnych na rok podatkowy 1946, ustalony na podstawie art. 29 ust. I pkt. 1 i art. 30 ust. III pkt. 1 był obniżony o 75% dla niektórych kategorii pracowników, zatrudnionych, między innymi, w przedsiębiorstwach państwowych. Równocześnie przepis ten upoważnił Ministrów Administracji Publicznej oraz Ziem Odzyskanych w porozumieniu z Ministrem Skarbu do obniżenia tego podatku i w następnych latach podatkowych dla wszystkich lub niektórych grup osób wymienionych w ustępie I. Korzystając z tych uprawnień, Ministrowie ci w § 90 wyż. cytowanego Rozporządzenia wykonawczego zarządzili stosowanie ulg podatkowych tylko do niektórych grup osób, wymienionych w art. 40 Dekretu i to zajmujących lokale najwyżej trzy izbowe, między innymi, w stosunku do zatrudnionych w „publicznej służbie państwowej i samorządowej". Pominięci natomiast zostali pracownicy „przedsiębiorstw państwowych". Ponieważ zaś Polskie Koleje Państwowe i Polska Poczta, Telegraf i Telefon w normach regulujących ich byt prawny, a mianowicie w Rozp. Prez. Rzp. z dnia 23.III. 1928 r. Dz. Ust. poz. 879, 1932) i Rozp. Pr. Rzpp. z dnia 24.IX.1926 (Dz. ust. poz. 705, 1930) zostały nazwane przedsiębiorstwami państwowymi, nasuwa się wniosek, że pracownicy tych instytucji z ulg nie korzystają. Czy wniosek ten jednak jest słuszny, a więc czy ewent. błędna nazwa, użyta w przepisach nie przesądza rzeczywistego charakteru tych instytucji, które w istocie rzeczy nie są przedsiębiorstwami?

Jak już pobieżny rzut oka na obowiązujące przepisy nas przekonywuje, prawodawca nie zawsze posługuje się ściśle sprecyzowaną i dokładną terminologią w wydawanych przez siebie przepisach, jak to ma miejsce np. w stosunku do określeń „decyzja", „zarządzenie", „orzeczenie" itp. Również i terminy „zakład", a także „zakład publiczny" są używane w znaczeniu b. szerokim. Pomijając więc w ustawie o wyścigach konnych wyrażenie o wzajemnych zakładach (totalizatorze), Konstytucja wspomina o zakładach związków religijnych, zakładach naukowych, inne przepisy wymieniają zakłady fryzjerskie, zakłady kąpielowe, zakłady elektryczne, zakłady dobra publicznego i t. d. Rozp. Prez. Rzpp. o badaniu zwierząt rzeźnych używa takiego określenia: „Własne gospodarstwo domowe" nie oznacza gospodarstwa domowego koszar, szpitali, zakładów wychowawczych, schronisk, pensjonatów, więzień, jadłodajni, hoteli, oberż i t. p. zakładów publicznych". Jak te przykłady dowodzą, terminowi temu nie odpowiada w naszych

przepisach dokładnie ustalona treść i jego użycie lub pominięcie nie przesądza charakteru instytucji, której został nadany lub przy określaniu której był pominięty. Dotyczy to również i terminu „przedsiębiorstwo", zaczerpniętego z życia gospodarczego i mającego określać instytucję, prowadzoną na zasadach handlowych. Dopiero więc analiza tych definicji, oparta na wskazówkach nauki prawa pozwoli ustalić ich istotną treść.

Określeniu pojęcia zakładu publicznego i cech odróżniających od innych form organizacyjnych administracji publicznej poświęcona jest bogata literatura, zarówno obca (Hauriou, Duguit, Jeze, Richter, Fleiner i inni), jak i polska: Bigo, Wachholz, Pazdro, Peretjatkowicz. a przede wszystkim Klonowiecki w swej kapitalnej i wyczerpującej pracy „Zakład publiczny w prawie polskim". Pojęcia te różnią się nieco w poszczególnych krajach, co zresztą jest zrozumiałym, gdyż instytucje prawne są wytworem warunków historycznych, gospodarczych i politycznych, które są odmienne w każdym kraju. Nas, oczywiście, przede wszystkim muszą interesować ustalenia nauki na tle naszego ustawodawstwa i istniejących u nas form organizacyjnych. Prof. Klonowiecki, po wszechstronnej analizie poglądów innych naukowców, przychodzi do przekonania, że zakładem publicznym w zrozumieniu obowiązujących przepisów jest „zespół osób, rzeczy i praw, zorganizowany przez podmiot administracji publicznej i trwale z nimi związany, przeznaczony do indywidualnego użytkowania przez osoby uprawnione, w sporach między którymi a użytkowcą, przynajmniej w kwestii możności korzystania z zakładu, wyłączona jest droga sądowa" str. 121). Definicja ta niewiele odbiega od definicji innych autorów i może być przeto uważaną za panującą w nauce polskiej. Czym więc odróżnia się „zakład publiczny" od „przedsiębiorstwa publicznego"? Odpowiedź na to pytanie daje Biegeleisen („Teorje przedsiębiorstw komunalnych" Samorząd Terytorialny 1931, str. 33) w sposób następujący: „Przedsiębiorstwo publiczne tworzy jednostkę gospodarczą sui generis między przedsiębiorstwem prywatnym na zysk obliczonym a instytucją publiczną, zakładem, który prowadzony jest przede wszystkim ze stanowiska zaspokojenia potrzeb i co najwyżej pokrycia kosztów własnych". Prof. Peretjatkowicz pisze: „Nie należy mieszać ze sobą zakładów prawno-publicznych i przedsiębiorstw publicznych (np. loteria państwowa, monopol tytoniowy, kopalnie państwowe etc.). Celem przedsiębiorstwa jest otrzymywanie zysku, celem zakładu publicznego jest zaspakajanie potrzeb publicznych. Przedsiębiorstwo oparte jest na prawie prywatnym, zakład na prawie publicznym. Dlatego przedsiębiorstwo dysponuje tylko środkami prawa prywatnego, zakład — środkami prawa publicznego". „Cechą charakterystyczną zakładu jest to, że służy ogółowi. Obowiązuje tu zasada powszechności i równomierności świadczeń, co nie wyklucza opłat. Do

zakładów publicznych należą koleje państwowe, pocztą, szkoły, szpitale publiczne i t. p. (prof. Peretjatkowicz „Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego", wyd. II, 1947, str. 72 i 73). W podobny sposób określa różnicę między zakładem publicznym a przedsiębiorstwem publicznym prof. Klonowiecki w cytowanej już pracy na str. 103.

Jak z tych rozważań wynika, zarówno „Polskie Koleje Państwowe", jako też i „Polska Poczta, Telegraf i Telefon" winny być uznane za zakłady publiczne, gdyż są przeznaczone dla zaspokojenia potrzeb publicznych i służenia ogółowi, z urządzeń tych może korzystać, po uiszczeniu ustalonych opłat każdy obywatel. Uprawnienia te są oparte na normach prawa publicznego, a nie na umowie i w ogóle stosunek między nimi a użytkowcą jest uregulowany przez prawo publiczne. Na tym również stanowisku stoi i prof. Klonowiecki, podkreślając, że mimo nadania tym instytucjom form przedsiębiorstwa, nie przestały być zakładami publicznymi (str. 137 i 138). Dlaczego jednak pracodawca użył terminu „przedsiębiorstwo", który mógł nas w tym wypadku wprowadzić w błąd? Niewątpliwie było to spowodowane dążeniem do nadania tym zakładom form, zbliżonych do gospodarki handlowej „skomercjalizowania" tychże. W tym celu ustawodawca w stosunku do kolei postanowił: „Zarząd kolejami państwowymi . . . . . powierza się przedsiębiorstwu państwowemu . . . . ., prowadzonemu wedle zasad handlowych z uwzględnieniem potrzeb państwa i interesów gospodarstwa społecznego". Podobny jest przepis, regulujący organizację poczty. Przez nadanie jednak formy zbliżonej do przedsiębiorstwa i nazwy, istota tych instytucji. jako zakładów publicznych nie uległa zmianie.

Wobec konkluzji, że koleje i poczta są zakładami publicznymi, pozostaje do rozstrzygnięcia pytanie, czy osoby w nich zatrudnione są pracownikami w „publicznej służbie państwowej", jak tego wymaga cyt. § 90 rozp. wyk., a w tym celu wyjaśnienie pojęcia „służby publicznej".

Państwo sprawuje swe funkcje przez organy, którymi mogą być urzędy w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc władze administracyjne posiadające imperium, tj. władztwo państwowe lub też zakłady publiczne, które władztwa sensu stricto nie posiadają (prof. Peretjatkowicz, str. 36). Obydwa te jednak organy państwowe wykonywują służbę publiczną, przez którą rozumie się „ogół osób, obowiązany prawnie do wypełniania funkcji administracyjnych Państwa i innych związków prawa publicznego" (Hubert „Akt administracyjny i akt służbowy", str. 19).

Stąd przeto płynie wniosek, że pracownicy „Polskich Kolei Państwowych" oraz „Polskiej Poczty, Telegrafu i Telefonu" są osobami, zatrudnionymi w państwowej służbie publicznej i jako tacy, zgodnie z § 90. rozp. wyk. z dnia 20 stycznia 1947 powinni korzystać z ulg w po-

datku od lokali. Wniosek ten znajduje usprawiedliwienie i w przesłankach gospodarczych, którymi, jak można sądzić, kierował się prawodawca, uprzywilejowując pod względem podatkowym i tę kategorię pracowników państwowych. Są oni bowiem gorzej uposażeni, niż pracownicy przedsiębiorstw państwowych, opartych na zasadach zbliżonych do gospodarki prywatnej.

II. Jak należy rozumieć określenie „ceny reglamentowane“, użyte w art. 29 ust. I, pkt. 2-a Dekretu z dnia 20 marca 1946 r.?

Ustawodawca w żadnym przepisie nie sprecyzował pojęcia „ceny reglamentowane“, jedynie w Rozp. Prezesa Rady Ministrów z dnia 21.VI.1945 r. w sprawie ustalenia cen detalicznych i hurtowych na artykuły żywnościowe reglamentowane (Dz. Ust. poz. 132, 1945) używa terminu „reglamentowane“ w stosunku do artykułów żywnościowych wydawanych ludności na karty żywnościowe lub w trybie urzędowych przydziałów. Trudno jednak przypuścić, aby określenie „ceny reglamentowane“ stosowało się tylko do podatników, handlujących artykułami żywnościowymi reglamentowanymi w zrozumieniu wyżej cytowanego Rozp. Przeczy takiej interpretacji poprzedzający ustęp, określający podatników, podlegających temu przepisowi, a mianowicie są nimi, wykonywujący nie tylko „świadczenia usług“, lecz i „rzeczy“, pod który handlujący nie podpadają. Niewątpliwie, zresztą, motywem, uzasadniającym zastosowanie niższej stopy podatkowej dla tej kategorii płatników były mniejsze ich zyski, a więc i słabsza zdolność płatnicza. Motyw jednak ten ma takie same zastosowanie i do innych podatników, wykonywujących świadczenia „rzeczy lub usług“ po cenach, ustalonych przez władze, gdyż i ich zarobki są ograniczone. Zastrzeżenia, jakie taka wykładnia nasuwa, są wywołane nie tyle wątpliwościami prawnymi, co raczej konsekwencjami finansowymi, polegającymi na znacznym zmniejszeniu się wpływów z tego źródła podatkowego w wypadku jej stosowania w obecnych stosunkach handlowych. Konsekwencje te jednak wynikły stąd, że w okresie, kiedy omawiany przepis powstawał, t.j. na początku 1946 r., ilość towarów sprzedawanych po cenach ustalonych przez władzę była niewielka. W tym czasie nasze życie gospodarcze rozróżniało 3 kategorie cen: „sztywne“ lub „urzędowe“, płacone za t.zw. towary przydziałowe, „komercjalne“, uzyskiwane przez przemysł państwowy za swe wyroby i wreszcie „wolnorynkowe“, otrzymane przez prywatnego kupca na t.zw. wolnym rynku. Przeważna część wyrobów przemysłu państwowego była zakupywana przez urzędy i przedsiębiorstwa państwowe i tylko stosunkowo drobną ich część odstępowano prywatnym kupcom. Ci ostatni jednak nie byli skrępowani i mogli je sprzedawać po cenach wolnorynkowych. W miarę wzrostu produkcji i porządkowania stosunków gospodarczych rynek prywatny był zaopatrywany coraz obficiej w towary przemysłu państwowego, lecz był równocześnie krępowany

w uzyskiwanych ze sprzedaży cenach. Były one ustalane przez władze w takiej wysokości, aby mieścił się w nich tylko umiarkowany zysk. Państwo przystąpiło również do regulowania cen na artykuły żywnościowe, pochodzące tylko częściowo z produkcji państwowej, zaczęto wprowadzać cenniki na wyroby gastronomiczne i inne, a także cenniki świadczeń usług, jak np. fryzjerskie, szewskie i krawieckie za prace wykonywane dla członków Zw. Zawodowych i t. p. W ten sposób ustalenie wynagrodzeń przez władze obejmuje coraz szerszy zasięg świadczeń zarówno za rzeczy, jak i za usługi, a więc coraz więcej jest cen regulowanych, względnie reglamentowanych, terminy te bowiem są synonimami. (Według „Encyklopedycznego Słownika wyrazów obcych“ pod red. prof. Lamma, wyd. Trzaski, Ewerta i Michalskiego, słowo „reglamentować“ oznacza: podporządkować przepisom, regulaminowi). Powoduje to wprawdzie dość znaczne zmniejszanie się wpływów podatkowych, jakie miały gminy z tego źródła, jednakże należy to uznać za konsekwencję rozwoju warunków gospodarczych, zgodną z założeniami, na których zostały oparte przepisy o podatku od lokali. Określona tu definicja ceny reglamentowanej, jak należy sądzić, zgodna jest z poglądem najbardziej kompetentnego w tej kwesti resortu państwowego Min. Przemysłu. (Wydziału cen i kosztów własnych), które w piśmie z dnia 10.II.1947 r. za Nr D.F.V./359 stwierdza: „Jako kryterium ceny reglamentowanej w obecnym stanie ustawodawczości w ten dziedzinie, możnąby przyjąć zasadę, że cena reglamentowana jest to cena narzucona przez czynnik państwowy bez względu na koszty własne“

Na podstawie tych rozważań należy przyjść do wniosku, że „cenami reglamentowanymi“ są ceny za wszelkie świadczenia usług lub rzeczy, ustalone, względnie zatwierdzone przez miarodajne władze.

Przy sposobności określania terminu „ceny reglamentowane“ należałoby również wyjaśnić i drugi termin w tym przepisie umieszczony, a mogący wzbudzić wątpliwości, a mianowicie „w przeważającej mierze“. Czy określenie to odnosi się do ilości wykonywanych świadczeń, czy też ceny, uzyskanej za ich wykonanie, a więc obrotu. Jak już poprzednio zauważyłem, powodem do ustalenia przez ustawodawcę ulgowych stawek podatkowych w stosunku do podatników, w tym przepisie przewidzianych, było przeświadczenie, że ich zyski, wobec pobierania cen ustalonych przez władze, są stosunkowo mniejsze, niż innych podatników, należących do tej samej kategorii, a otrzymujących wyższe wynagrodzenie. Dla ustalenia zaś zysku miarodajną jest nie ilość wykonanych świadczeń, lecz suma wpływów uzyskanych za nie, a więc suma obrotów. Z tego przeto względu w wyrażeniu „podatnik wykonuje świadczenia rzeczy, bądź usług w przeważającej mierze po cenach reglamentowanych“ należy rozumieć takiego podatnika, którego przeważająca część obrotu t.j. przekraczająca co najmnie

połowę tegoż, pochodzi z wykonywania świadczeń po cenach ustalonych lub zatwierdzanych przez władze.

III. Czy określenie „lokal użytkowy", użyty w art. 29 ust. 2 Dekretu z dnia 20 marca 1946 r., korzystanie z którego przez podatnika podatku do lokali powoduje zwyżkę tego podatku, stosuje się również do budek i kiosków, niezwiązanych trwale z gruntem, a pomieszczonych na ulicach, placach, targowiskach i t. p.

Trudności, jakie nasuwają się przy rozstrzyganiu tego pytania, powstają niewątpliwie stąd, iż chodzi tu zazwyczaj o budynki małe, niezwiązane trwale z gruntem. Trzeba stwierdzić, że w myśl przepisów o podatku lokalowym obowiązek podatkowy nie jest uzależniony od wymiaru budynku, względnie lokali w nim znajdujących się, muszą to być jednakże lokale takich wymiarów, aby pod to pojęcie podpadały, a więc nadawały się bądź na cele mieszkalne, bądź na inne cele, t.j. handlowe, przemysłowe i t. p. Np. budka dla psa lub drobiu pod pojęcie lokalu nie podpada. Natomiast okoliczność, czy budki i kioski są związane trwale z gruntem nie może stanowić, jak należy sądzić, kryterium dla ich odróżnienia od lokali, wymienionych w omawianym przepisie. Jak doświadczenie nas poucza, są nie tylko kioski bardzo duże, w niczym nie różniące się od innych niewątpliwych „lokali użytkowych", lecz są ponadto całe domy przenośne, niezwiązane stale z gruntem. Z tego przeto powodu nie byłoby podstawy prawnej do zwalniania takich lokali od obowiązku podatkowego. Również nie wpływa na wymiar podatku w myśl obowiązujących przepisów (art. 24) umieszczenie kiosku lub budki na ulicy, placu lub targowisku.

W konkluzji tych rozważań trzeba przyjść do wniosku, iż na postawione pytanie należy dać odpowiedź twierdzącą.

IV. Czy wymienione w art. 29 ust. 2 Dekretu z dnia 20 marca 1946 r. zwyżki podatkowe należy stasować tylko w wypadkach, kiedy zachodzą oba warunki, a mianowicie: 1) podatnik podatku od lokalu mieszkalnego korzysta z lokalu użytkowego i 2) jest podatnikiem podatku obrotowego, czy też wystarczy tylko jeden z nich?

Ustawodawca, określając osobę, zamieszkiwanie której powoduje zwyżkę podatkową, poza wskazaniem, iż winna ona korzystać w charakterze najemcy lub podnajemcy z lokalu użytkowego, powołuje się ponadto na ust. 1 pkt. 2 art. 29. Przepis zaś ten, jak z jego brzmienia wynika odnosi się do podatników podatku obrotowego.

Stąd płynie wniosek, iż omawianą zwyżkę stosuje się tylko wówczas, kiedy powodująca jej osoba odpowiada obu tym warunkom.

V. Czy w stosunku do lokalu, zajmowanego przez rodzinę osoby uprawnionej do zniżek podatkowych, przewidzianych w § 90 Rozp. Wyk. Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych łącznie z art. 40 Dekretu z dnia 20 marca 1946 r., a zatrudnionej i zamieszkałej w innej

miejscowości (gminie), mają być stosowane zniżki w tych przepisach ustalone?

Jak z samej istoty wynika, zniżka lub zwyżka podatkowa odnosi się tylko do tego, kto, podlegając z mocy ustawy obowiązkowi podatkowemu, obowiązany jest do uiszczenia daniny publicznej, a więc jest podatnikiem (art. 17 ust. 2, Dekretu z dn. 16 maja 1946 r. o postępowaniu podatkowym Dz. Ust. poz. 174, 1946 r.). W myśl art. 26 Dekretu z dnia 20 marca 1946 r. podatnikiem podatku od lokali jest osoba zajmująca lokal lub jego część w charakterze najemcy. Najemcami zaś w rozumieniu tego Dekretu są lokatorzy główni i osoby, wprowadzone do lokalu na mocy orzeczeń komisji mieszkaniowych lub władz kwaterunkowych. Jak stąd wypływa, osoba, uprawniona do ulg z mocy wyżej cytowanego § 90 Rozp. wyk. i art. 40 Dekretu z dnia 20 marca 1946 r. może z nich skorzystać, jeżeli jest główną lokatorką lub też korzysta z lokalu na mocy orzeczenia właściwych władz kwaterunkowych i to, wobec braku ustawowych ograniczeń, niezależnie od tego, czy posiada tylko ten jeden lokal, czy też i inne w innej gminie lub nawet w tejże samej. Normy prawa podatkowego nie ograniczają obywateli nie tylko w prawie korzystania z przewidzianych w nich ulg w stosunku do wielu mieszkań, lecz i w prawie posiadania 2-ch lub większej ilości mieszkań, znajdujących się w różnych, a nawet tejże samej gminie, są to bowiem zagadnienia, regulowane przez władze kwaterunkowe na mocy przepisów Dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz. Ust. poz. 27, 1946 r.). Zresztą nie jest wykluczonym, że i na mocy tych ostatnich przepisów mogą zajść wypadki przydziału przez władze kwaterunkowe poszczególnym obywatelom więcej, niż jednego mieszkania (lokalu) z uwagi na szczególne warunki ich pracy, stan zdrowia etc. Oczywiście, skoro im przysługują uprawnienia z art. 90 Rozp. Wyk. i art. 40 Dekretu, będą z nich korzystali w stosunku do wszystkich zajmowanych przez nich w charakterze podatnika lokali. Należy z drugiej strony zauważyć, że w myśl obowiązujących przepisów dla lokali, w których główny lokator nie posiada uprawnień zniżkowych; podatek od lokali jest wymierzany w normalnej wysokości, chociażby nawet był on zajęty w przeważającej części przez sublokatorów, uprawnionych do zniżek. Nie jest również zwolniony od zwyżek przewidzianych w art. 29, ust. 2 Dekretu podatnik, uprawniony do zniżek na zasadzie cytowanego § 90 Rozp. Wyk. i art. 40 Dekretu, jeżeli w nim zamieszkuje chociażby jedna osoba, korzystająca w charakterze najemcy lub podnajemcy z lokalu użytkowego. W tym wypadku podatek winien być ustalony w wysokości normalnej, a następnie podwyższony o 200%. Ustawodawca bowiem, uprzywilejował pod względem podatkowym tylko osoby, w cytowanych wyżej przepisach wyraźnie wyszczególnione, podnajęcie więc w takim mieszkaniu lokalu przez osobę, obciążoną procentową zwyżką nie może ją stawiać w lepszym położeniu, niż są inne osoby,

obciążone analogiczną zwyżką, a zamieszkałe w lokalach, do których nie stosuje się znizka.

Na podstawie tych rozważań na pytanie, postawione na wstępie należy dać odpowiedź twierdzącą pod warunkiem, iż podatnikiem jest osoba, uprawniona do zniżek.

VI. Czy należy stosować zwyżkę podatkową, przewidzianą w art. 29 ust. 2 Dekretu z dnia 20 marca 1946 r., jeżeli podatnik, zamieszkujący w jednej gminie ma lokal użytkowy i jest podatnikiem podatku obrotowego w innej?

Cytowany przepis określa ogólnie osobę („chociażby jedna osoba"), zamieszkiwanie której powoduje zwyżkę podatku od lokalu mieszkalnego. Podatnik, który posiada lokal użytkowy i opłaca podatek obrotowy poza gminą, w której mieszka, należy niewątpliwie do tej kategorii osób. Jeżeli więc ustawodawca expressis verbis od tych konsekwencji nie zwolnił go, zajmowienie przez niego lokalu mieszkalnego powoduje zwyzkę. Dla wymiaru podatku jest obojętnym, czy obowiązek podatkowy i przyczyna powodująca zwyżkę łączą się w jednej osobie, czy są to 2 różne osoby.

Na pytanie przeto należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.

Józef Kliński

KRONIKA

Odniemczanie nazw miejscowości.

W dniach 7, 8 i 9 czerwca odbyła się w Ministerstwie Administracj Publicznej piąta z kolei sesja Komisji (Głównej) Ustalania Nazw Miejscowości.

W trzydniowych obradach wzięli udział, jak zwykle: profesor St. Srokowski jako stały przewodniczący Komisji, prof. dr K. Nitsch (Uniw. Krak. i Prezes Polskiej Akademii Umiejętności), prof. dr W. Taszycki (Uniw. Krak. członek Pol. Akad. Um.), prof. dr M. Rudnicki (Uniw. Pozn.), prof. dr W. Semkowicz (Uniw. Krak. członek Pol. Akad. Um.), prof. dr. S. Rospond (Uniw. Wrocł.), prof. dr J. Safarewicz (Uniw. Krak.), doc. L. Zabrocki (Uniw. Pozn.), dr A. Wrzosek (geograf) przedstawiciel Inst. Sląskiego, dr K. Kolańczyk przedstawiciel Inst. Zachodniego i jednocześnie delegat Min. Ziem Odzysk. G. Leyding-Mielecki członek Inst. Mazurskiego, Z. Kudelska z Wojsk. Inst. Geogr., delegatka Min. Obr. Nar., S. Podwysocki delegat Min. Komunikacji, ponadto przedstawiciele Głównego Urzędu Pomiarów Kraju i Gł. Urzędu Statyst. oraz sekretarz Komisji Br. Ostrowski.

Przedmiotem obrad Komisji było ustalenie nazw:

a) miejscowości liczących od 250 do 500 mieszkańców na obszarze b. Prus Wschodnich;

b) ważniejszych miejscowości (poniżej 250 mieszkańców) na obszarach Pomorza Zachodniego (Szczecińskiego), Ziemi Lubuskiej i Śląska, tj. nazw wszystkich miast, miasteczek, gmin wiejskich gromad, stacji i przystanków kolejowych.

Ustalono 2.300 nazw, co łącznie z materiałem opracowanym na poprzednich sesjach daje dorobek 10.300 nazw nowoustalonych.

Ponadto na czerwcowym posiedzeniu Komisja uchwaliła wycofać z nazewnictwa polskiego nazwę Prusy Wschodnie i wprowadzić na jej miejsce Pomorze Mazowieckie.

Odciążenie Urzędów Gminnych od czynności nie wynikających z ustawowych obowiązków Gminy.

Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem z dnia 27.II.1947 r Nr. 16 przesłało wojewodom celem wydania potrzebnych zarządzeń okól

nik Prezesa Rady Ministrów z dnia 6.II.1947 r. Nr. 9, który stwierdza przeciążenie gmin niekoniecznymi zajęciami i poleca zrewidowanie dotychczasowego systemu korzystania z pomocy urzędów gminnych w kierunku natychmiastowego ograniczenia korzystania z tej pomocy oraz bezzwłoczne zaprzestanie obciążania gmin czynościami niekoniecznymi i niecelowymi.

W okólniku swoim Ministerstwo Administracji Publicznej zwraca uwagę na art. 23 rozp. o postępowaniu administracyjnym, wedle którego doręczanie pism i wezwań w postępowaniu administracyjnym za pośrednictwem władz gminnych ma miejsce tylko wtedy, gdy w danej miejscowości nie jest zorganizowana pocztowa służba dla doręczeń.

Okólnik poleca wreszcie wojewodom przedłożenie w terminie 6 tygodni wykazu tych czynności, od których urzędy gminne zostały odciążone.

Regulaminy Biur Ewidencji Ludności. Przepisy § 46 rozporzdzenia z dnia 23.V.1934 r. o meldunkach i księgach ludności (Dz. U. Nr. 54, poz. 489) nakładają na zarządy gmin miejskich i wiejskich obowiązek uchwalania regulaminów Biur Ewidencji i Kontroli ruchu ludności. Regulaminy te mają określać organizację i tryb urzędowania wspomnianych wyżej biur, a nadto mogą one wprowadzić pewne uproszczenia i zmiany przy wykonywaniu obowiązków meldunkowych, wskazane w ust. 2, 3 i 4 cytowanego wyżej paragrafu. Biorąc pod uwagę, że w większości gmin, które posiadały w swoim czasie regulaminy — uległy one zniszczeniu lub zaginięciu, Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr. 17 z dnia 4.III.1947 r. zarządziło, by gminy, które nie posiadają dotychczas regulaminów, lub posiadają regulaminy nieaktualne (np. wskutek zmiany systemu rejestru i t. p.) przystąpiły do prac wiązanych z ich opracowaniem i uchwaleniem. Dla ułatwienia opracowania tych regulaminów, Ministerstwo prześle gminom w najbliższym czasie odpowiedni projekt regulaminu wzorowego, przeznaczonego przede wszystkim dla gmin miejskich i wiejskich liczących poniżej 25 tysięcy mieszkańców. Będzie on miał charakter pomocniczy i instrukcyjny. W zależności od potrzeb lokalnych poszczególne gminy będą mogły go zmienić lub uzupełnić. Omawiane regulaminy mają być opracowane i uchwalone najpóźniej w terminie dwóch tygodni oraz przesłane natychmiast właściwym władzom administracji ogólnej do zatwierdzenia. Władze te sprawdzą, czy treść nadesłanych regulaminów nie zawiera odchyleń od obowiązujących przepisów oraz czy uwzględnia w sposób właściwy miejscowe warunki i możliwości gmin (np. czy organizacja biura nie jest przesadnie rozbudowana). Najpóźniej w ciągu 2 tygodni nadesłane regulaminy powinny być zatwierdzone. O ile chodzi o gminy większe (ponad 25 tysięcy mieszkańców) i duże miasta, ustalony został ostateczny termin dwumiesięczny dla uchwalenia, a następnie zatwierdzenia odnośnych regulaminów.

Sprawozdania miesięczne i kwartalne. Minister Administracji Publicznej okólnikiem Nr. 20 z dnia 4.III.1947 r. zarządził, by wojewodowie przedkładali Ministerstwu miesięczne sprawozdania sytuacyjne oraz kwartalne sprawozdania z działalności.

Sprawozdania sytuacyjne mają przedstawiać ogólną sytuację polityczną i gospodarczą oraz stan bezpieczeństwa na terenie województwa, a nadto informować o przebiegu wykonywanych w danym czasie akcji specjalnych jak np. akcja siewna, przeciwpowodziowa itp. Przy opracowywaniu tych sprawozdań należy dbać o to, by informowały ane w sposób uogólniający i zgodnie z rzeczywistością o zjawiskach istotnych.

Sprawozdania z działalności mają przedstawiać zdarzenia organizacyjne w podległych wojewodom urzędach oraz obrazować działalność w poprzednim kwartale. Sprawozdania te winny utrzymywać konsekwentną ciągłość porównawczą w zestawieniach statystycznych oraz nawiązywać w sposób celowy do okresów poprzednich. Sprawozdania sytuacyjne mają być przedkładane do dnia 10 każdego miesiąca, zaś sprawozdania o działalności do dnia 15 miesiąca rozpoczynającego nowy kwartał.

Do okólnika zostały dołączone schematy omawianych sprawozdań. Jednocześnie zostaje uchylony okólnik Nr. 15 z dnia 26.V.1945 r. dotyczący miesięcznych sprawozdań sytuacyjnych.

Stosunek urzędników do interesantów. Jednym z zasadniczych elementów prawidłowego funkcjonowania władz i urzędów jest właściwy stosunek urzędników do interesantów. W dziedzinie tej można jednak zaobserwować niedociągnięcia, wynikające z niezrozumienia przez urzędników ich obowiązków służbowych i właściwej roli administracji. Usunięcie tych niedociągnięć jest jednym z najpilniejszych zadań administracji publicznej, urzeczywistniającej cele Państwa. Urzędnik winien rozumieć, iż zajmowanie z pożytkiem różnych posterunków służby publicznej zależne jest nie tylko od znajomości prawa materialnego i formalnego ale i od racjonalnego nastawienia do potrzeb obywatela.

W celu unormowania tego zagadnienia Minister Administracji Publicznej okólnikiem Nr. 22 z dnia 12.III.1947 r. zarządził, aby była zwrócona przez podległe władze szczególniejsza uwaga na właściwe ustosunkowanie się urzędników do obywateli, załatwiających swe sprawy w urzędach i nadawanie prośbom obywateli najbardziej odpowiedniego pod względem celowości kierunku, przy równoczesnym bezwarunkowym przestrzeganiu przez urzędników obowiązku: a) zachowania w stosunkach urzędowych z interesantami należytej powagi, b) wyeliminowania zainteresowania osobistego w takim, a nie innym załatwianiu sprawy i c) uprzejmego traktowania interesantów i służenia mu w granicach dopuszczalnych radą i pomocą.

Okólnik ten podkreśla przy tym konieczność bezwzględnego sprawiedliwego i jednakowego traktowania wszystkich obywateli Rzeczypospolitej.

Poza tym okólnik zaleca wprowadzenie najdalej idących ułatwień dla interesantów, przybywających do urzędów, zwłaszcza nie zamieszkałych w siedzibie tych urzędów, oraz szerokie zastosowanie art. 15 ust. 1 rozporządzenia z dnia 22.III.1928 r. o postępowaniu administracyjnym, przewidującego możność zgłoszenia w urzędzie podań ustnie do protokółu,, zwłaszcza w stosunku do obywateli niepiśmiennych, względnie słabo piśmiennych.

W końcu okólnik podkreśla konieczność wyznaczania realnych terminów przyjęć oraz unikania wszelkiego niedbalstwa, lekceważenia i drobnych szykan w stosunku do interesantów.

W razie nieprzestrzegania wytycznych, wskazanych w tym okólniku będą wyciągane w stosunku do winnych konsekwencje służbowe.

Nakładanie grzywien doraźnymi nakazami karnymi przez organa ochrony kolei. Zarządzeniem z dnia 5.XI.1946 r. Minister Komunikacji na wniosek Ministra Administracji Publicznej uchylił tymczasową instrukcję Ministerstwa Komunikacji z dnia 1.II.1946 r. Nr. K. O. 1a) 295/46 w sprawie nakładania grzywien za przekroczenie przepisów o porządku na kolejach użytku publicznego. Jednocześnie przywrócono moc obowiązującą tymczasowej instrukcji Ministra Komunikacji z dnia 13.IX.1935 r. L. P. 10/229/7/35 o nakładaniu grzywien doraźnymi nakazami karnymi przez organa ochrony kolei (Dz. Urz. Ministerstwa Komunikacji Nr. 35, poz. 184) Instrukcja ta została ogłoszona również jako załącznik do okólnika Nr. 70 Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 19.XI.1935 r. Nr. A. P. 106—156 (Dz. Urz. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Nr. 36, poz. 192).

Biorąc powyższe pod uwagę, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 20.II.47 r. Nr. IV. A. P. 214/47 prosiło Wojewodów o wydanie właściwych zarządzeń powiatowym władzom administracji ogólnej oraz o sporządzenie we własnym zakresie działania druków bloczków doraźnych nakazów karnych i upoważnień do nakładania kar w formie nakazów. — O ile idzie o wysokość kar, jakie mogą być wymierzane w trybie doraźnym należy zwrócić uwagę na przepisy dekretu z dnia 16.XI.1945 r. (Dz. U. R. P. Nr. 56, poz. 312) w myśl których górna granica grzywien, nakładanych w drodze doraźnych nakazów została podwyższona dziesięciokrotnie.

Jednocześnie Ministerstwo Administracji Publicznej przesłało wojewodom odpisy powołanego już okólnika Nr. 70 Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 1935 r. i instrukcji Ministerstwa Komunikacji z dnia 13.IX.1935 r. z prośbą o sporządzenie odpowiedniej ilości odbitek i rozesłanie do wiadomości i stosowania wszystkim starostom.

Uzgadniania projektów z władzami planowania przestrzennego i z władzami budowlanymi. Pismem okólnym z dnia 21.II.1947 r. L. dz. I — OOg./373/47 posłało Ministerstwo Administracji Publicznej wojewodom oraz prezydentom m. st. Warszawy i m. Łodzi do wiado-

mości i przestrzegania okólnik Prezesa Rady Ministrów z dnia 11.I.1947 r. Nr. 2 w sprawie uzgadniania projektów z władzami planowania przestrzennego oraz z władzami budowlanymi.

Wymieniony okólnik Prezesa Rady Ministrów stwierdza, że władze urzędy i instytucje państwowe, a zwłaszcza przedsiębiorstwa, odbudowują rozmaite obiekty i urządzenia, nie uzgadniając swych zamierzeń z właściwymi władzami planowania przestrzennego, wobec czego przypomina obowiązek uzgadniania z Głównym Urzędem, dyrekcjami regionalnymi i miejscowymi urzędami planowania przestrzennego wszelkich zamierzeń w sprawach wchodzących w zakres planów zagospodarowania przestrzennego (art. 3, 4, 5, 43 dekretu z dnia 2.IV.1946 r. o planowym przestrzennym zagospodarowaniu kraju Dz. U. Nr. 16. poz. 109).

Okólnik Prezesa Rady Ministrów wskazuje również na obowiązek uzyskiwania przed przystąpieniem do odbudowy, zatwierdzenia projektu przez właściwą władzę budowlaną stosownie do przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej dnia 16.II.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U. Nr. 34, poz. 216 z 1939 r.). Rozpatrywanie wniosków o uruchomienie kredytów na wszelkie inwestycje będzie zależne od spełnienia przez zainteresowane władze urzędy, instytucje i przedsiębiorstwa powyższych obowiązków.

Pozwolenia na broń palną. Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 5.III.1947 r. L. dz. IV — A.P. — 1116/47 podało do wiadomości wojewodom oraz prezydentom m. st. Warszawy i m. Łodzi odpis zarządzenia Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego z dnia 13.XII.1946 r. Nr. RR 45/47 w sprawie pozwoleń na broń palną. Powiatowe Urzędy Bezpieczeństwa Publicznego otrzymały od Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego odpowiednią ilość egzemplarzy tego zarządzenia do przekazania ich władzom powiatowym administracji ogólnej.

Pismo okólne Ministerstwa Administracji Publicznej zarządza, by władze powiatowe administracji ogólnej otrzymane od władz bezpieczeństwa publicznego egzemplarze zarządzenia podały do wiadomości publicznej przez wywieszenie ich w lokalach urzędowych.

Koszty ogłoszeń o zmianie imion i nazwisk. W związku z zapytaniami niektórych Urzędów Wojewódzkich, jak należy obecnie zarachowywać sumy, wpłacane na koszty ogłoszeń o zmianie imion i nazwisk, Ministersterstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 11.III.1947 r. Nr. I.OB. 9701/46 wyjaśniło wojewodom, że zgodnie z ust. 2 art. 9 dekretu z dnia 10.XI.1945 r. o zmianie i ustalaniu imion i nazwisk (Dz. U. R. P. Nr. 56, poz. 310), władza orzekająca (art. 2) poda zarządzoną zmianę nazwiska (imienia) do publicznej wiadomości na koszt osoby zainteresowanej w drodze ogłoszenia w poczytnym piśmie miejscowym.

W związku z tym Ministerstwo Administracji Publicznej ustaliło, że osoba zainteresowana sama jest obowiązana uiścić koszty ogłoszenia w administracji czasopisma, wskazanego przez władzę orzekającą, a otrzymane pokwitowanie doręczyć tej władzy. W tym celu władza orzekająca wręczy stronie w zaklejonej kopercie pismo do wyżej wspomnianej administracji o podanie do publicznej wiadomości zarządzonej zmiany nazwiska (imienia) według ustalonego przez władzę orzekającą tekstu i o pobranie należności za ogłoszenie.

Po otrzymaniu pokwitowania o uiszczeniu tej należności, władza wyda stronie odnośne orzeczenie. — Egzemplarz czasopisma, zawierający tekst ogłoszenia oraz pokwitowanie o uiszczeniu opłaty za nie, należy przechowywać w aktach sprawy.

W przypadku zastosowania przepisu ustępu 3 cytowanego art. 9 o zaniechaniu ogłoszenia — odnośna decyzja powinna być uwidoczniona w aktach sprawy.

Przy zastosowaniu powyższego trybu postępowania uniknie się potrzeby tworzenia specjalnego funduszu na koszty ogłoszeń o zmianie i ustalaniu imion i nazwisk.

Z WOJEWÓDZTWA KIELECKIEGO

Powstanie Ligi Lotniczej.

Dnia 22 kwietnia r.b. odbyło się w Kielcach organizacyjne zebranie Ligi Lotniczej, w którym wzięli udział przedstawiciele władz państwowych, wojska, duchowieństwa, organizacyj i instytucyj społecznych, partyj politycznych itp. Zebraniu przewodniczył Wicewojewoda, mgr. M. Kowalczewski. W wyniku zebrania wybrany został zarząd w składzie: prezes Tymczasowego Zarządu Wojewódzkiej Ligi Lotniczej — Wojewoda Kielecki, mjr. Eugeniusz Wiślicz-Iwańczyk, wiceprezesi: inż. Otmar Kwieciński oraz kurator Stefan Steczeń. Poza tym wybrano dziesięciu członków zarządu z pośród przedstawicieli organizacyj młodzieżowych i innych związków społecznych.

Poświęcenie sztandaru Zw. Uczestników Walki Zbrojnej o Niepodległość w Częstochowie.

Dnia 27 kwietnia r.b. odbyło się w Częstochowie poświęcenie i wręczenie, ufundowanego przez społeczeństwo częstochowskie, sztandaru Zarządowi Powiatowemu Zw. Uczestników Walki Zbrojnej o Niepodległość i Demokrację. W uroczystości wzięli m.in. udział Wojewoda Kielecki, mjr. Wiślicz-Iwańczyk oraz gen. Witold, Komendant Główny Milicji Obywatelskiej.

Akcja pomocy ofiarom powodzi.

W myśl instrukcji Centralnego Komitetu Obywatelskiego pomocy ofiarom powodzi wszystkie Obywatelskie Komitety Daniny Narodowej przystąpiły do akcji pomocy ofiarom powodzi. Akcja rozwija się pla-

nowo pod kierownictwem Wojewódzkiej Rady Narodowej, za pośrednictwem rad terenowych. Gminne Rady Narodowe uchwaliły daninę na rzecz powodzian w postaci 5 kg żyta od każdego ha ziemi.

Z WOJEWÓDZTWA RZESZOWSKIEGO

Z działalności Związku Samopomocy Chłopskiej.

Związek Samopomocy Chłopskiej postanowił zorganizować na terenie woj. rzeszowskiego, we własnym zakresie, spęd zwierząt rzeźnych a zwłaszcza świń i utworzyć Spółdzielnię Okręgową zbytu zwierząt rzeźnych w czterech pow.: w Rzeszowie, Dębicy, Jarosławiu i Krośnie.

Powodem tej decyzji jest fakt, że po wsiach grasują całe gromady domokrążnych spekulantów, którzy wykupują od chłopów zwierzęta rzeźne po niskich cenach, a następnie sprzedają je w miastach z nadmiernym zarobkiem, co powoduje straty dla wsi oraz drożyznę w miastach.

Z działalności Tow. Przyjaciół Żołnierza.

Towarzystwo Przyjaciół Żołnierza w Rzeszowie skupia w swych szeregach coraz liczniej miejscowe społeczeństwo. Ostatnio zorganizowano bibliotekę dla chorych żołnierzy, a z okazji Świąt Wielkanocnych przygotowano „Święcone" dla wojska, obdarowując żołnierzy paczkami wartości 500 zł. Poza T. P. Ż. zorganizowało świetlicę dla poborowych, zaopatrując ją w gazety, radio i gry towarzyskie.

Z działalności Społeczno-Obywatelskiej Ligi Kobiet w Rzeszowie.

Społeczno-Obywatelska Liga Kobiet w Rzeszowie ożywiła swą działalność charytatywną i społeczną. Członkinie tego Towarzystwa, w czasie poboru rocznika 1926 zorganizowały bufet, w którym zaopatrywano poborowych w przekąski i napoje bezalkoholowe po minimalnych cenach.

Akademickie Koło Ziemi Rzeszowskiej.

Z związku z tygodniem akademickim, Akademickie Koło Ziemi Rzeszowskiej zorganizowało szereg imprez dla zasilenia kasy Bratniej Pomocy studentów Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Łącznie na cel stypendiów i jednorazowych zapomóg zebrano kwotę 89.892 zł.

Z WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKO-DĄBROWSKIEGO

Nadanie aktów własności.

Dnia 9 marca r.b. odbyło się we wszystkich powiatach Śląska Opolskiego uroczyste wręczenie pierwszych aktów nadania własności gospodarstw rolnych poniemieckich repatriantom, osadnikom i przesiedleńcom. Najokazalej wypadła ta uroczystość w Opolu, w której

brał udział Wojewoda gen. Zawadzki. Przez nadanie aktów własności nowi właściciele gospodarstw rolnych związani zostali na zawsze z prastarą ziemią polską Śląska Opolskiego.

Z działalności P.C.K.

P.C.K. pracuje nad wprowadzeniem w życie nowych programów swej współpracy z innymi instytucjami społecznymi, ideowo z nim związanymi. Wyniki tej współpracy przyczyniają się do należytej opieki nad tysiącami dzieci, pozostającymi pod opieką P.C.K. oraz nad rzeszami ubogich i chorych tutejszego województwa. Działalnością P.C.K. interesują się żywo zagraniczne stowarzyszenia humanitarne, a ostatnio również angielski uczony, prof. Rose, w czasie swego pobytu na terenie województwa śląsko-dąbrowskiego.

Z działalności R.T.P.D.

Robotnicze Towarzystwo Przyjaciół Dzieci czyni poważne wysiłki w kierunku otoczenia opieką dzieci pozbawionych rodziców. Towarzystwo to prowadzi kursy wychowawców, przedszkola, lecznice oraz przygotowuje kolonie letnie dla opuszczonych dzieci.

Z działalności Społeczno-Obywatelskiej Ligi Kobiet.

Społeczno-Obywatelska Liga Kobiet zorganizowała dnia 8 marca b.r. na terenie województwa śląsko-dąbrowskiego „Dzień Kobiet", z okazji międzynarodowego święta kobiet. Na program złożyły się nabożeństwa kościelne i akademie, w czasie których odbyły się dekoracje matek wielodzietnych oraz zasłużonych działaczek ruchu kobiecego odznaczeniami państwowymi.

Echo podpisania układu przyjaźni między Czechosłowacją a Polską.

Podpisanie układu przyjaźni i wzajemnej pomocy między Czechosłowacją a Polską, przyjęło społeczeństwo śląskie z radością. W związku z tym dnia 11 marca 1947 r. odbyła się na granicy polsko-czechosłowackiej w Cieszynie wielka manifestacja ludności. Po obu stronach rzeki Olzy uformowały się pochody z przedstawicielami władz polskich i czeskich na czele, które przeszły ulicami polskiego i czeskiego Cieszyna. Społeczeństwo Śląska Cieszyńskiego uważa tę manifestację za symbol nowej ery we współżyciu obu bratnich narodów słowiańskich.

Zjazd delegatów Zw. Zaw. Pracowników Państwowych.

W dniu 22—23 marca r.b. odbył się drugi walny zjazd delegatów Zw. Zaw. Pracowników Państwowych okręgu Śląsko - Dąbrowskiego w Głuchołazach. Okręg liczy 7.000 członków. Zjazd wysunął postulaty pracowników państwowych o podwyższenie płac oraz o stabilizację warunków pracy przez uchwalenie nowej pragmatyki służbowej.

Z działalności Tow. Przyjaźni Polsko - Radzieckiej.

W dniu 17 marca r.b. odbył się doroczny zjazd delegatów Tow. Przyjaźni Polsko-Radzieckiej z terenu województwa śląsko-dąbrowskiego. Na zjazd przybyło około trzystu delegatów z poszczególnych kół Towarzystwa. W zjeździe wzięli udział przedstawiciele władz z wojewodą gen. Zawadzkim na czele oraz przedstawiciele Armii Radzieckiej i Wojska Polskiego. Towarzystwo liczy obecnie 103 koła terenowe z 56.452 członkami. W wielu zakładach pracy są koła zakładowe. Np. koło przy Hucie Pokój w Nowym Bytomiu obejmuje około 10.000 członków, przy Dąbrowskim Zjednoczeniu Przemysłu Węglowego zaś istnieje 12 kół zakładowych z 27 tys. członków.

Towarzystwo rozwija na terenie województwa żywą działalność oświatową i propagandową, której celem jest umożliwienie społeczeństwu polskiemu bliższego poznania życia i zdobyczy narodów Związku Radzieckiego. Poza tym odbyły się w wielu miejscowościach uroczystości z okazji 29-lecia Armii Radzieckiej. Przy tej okazji delegacje udawały się do szpitala Armii Radzieckiej, wręczając chorym żołnierzom radzieckim upominki.

Str.

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK
POŚWIĘCONY
PRAWU PUBLICZNEMU
ORAZ ZAGADNIE-
NIOM ADMINI-
STRACJI PU-
BLICZNEJ

Nr. 5A 1947

NUMER SPECJALNY POŚWIĘCONY
OMÓWIENIU DZIAŁALNOŚCI MINI-
STERSTWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
W LATACH 1944 – 1946

WARSZAWA
WYDAWNICTWO
MINISTERSTWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

WARUNKI OGŁASZANIA PRAC W „GAZECIE ADMINISTRACJI"

1. Redakcja przyjmuje wyłącznie prace pisane na maszynie, na jednej stronie arkusza, z odstępem między wierszami i z marginesem.
2. Redakcja zastrzega sobie prawo przeprowadzania zmian w układzie, skrótów i zmian stylistycznych w nadesłanych pracach.
3. Artykuły drukowane w „Gazecie Administracji" są wyrazem osobistych poglądów autorów.
4. Wydrukowane prace oraz wszelkie materiały i notatki są honorowane.
5. Autorzy mogą otrzymać na specjalne zamówienie odbitki swych prac za opłatą kosztów ich wykonania.
6. Redakcja przyjmuje do druku jedynie prace poprzednio nigdzie nie drukowane.
7. Redakcja rękopisów nie zwraca.
8. Prace do druku (w 2 egzemplarzach) należy nadsyłać pod adresem Redakcji „Gazety Administracji" Warszawa, ul. Rakowiecka 4 (Ministerstwo Administracji Publicznej) pokój Nr 127.

Nr 5 A ROK XXIV

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK

POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Warszawa NUMER SPECJALNY 1947 r.

T R E Ś Ć:

OD REDAKCJI

Numer niniejszy jest numerem specjalnym, poświęconym, omówieniu rozwoju organizacyjnego i prac Ministerstwa Administracji Publicznej w czasie od 21. VII. 1944 r. do 5. II. 1947 r., tj. w okresie działalności Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, Rządu Tymczasowego R. P. i Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej.

Okres ten uległ już zamknięciu. Po przeprowadzeniu bowiem wyborów do Sejmu Ustawodawczego i obraniu przez Sejm Prezydenta Rzeczypospolitej Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej ustąpił w dniu 5 lutego 1947 r., a w miejsce jego powołany został przez nowoobranego Prezydenta nowy Rząd. Tym samym zakończony został okres Rządów o charakterze tymczasowym.

Pora więc na zebranie i podsumowanie osiągnięć Ministerstwa Administracji Publicznej w tym okresie pierwszych prac nad odbudową organizacji władz administracji ogólnej oraz organów samorządu terytorialnego, zlikwidowanych w czasie okupacji hitlerowskiej. Prace te dokonywane były w najtrudniejszych warunkach, początkowo jak najskromniejszymi siłami, jeżeli zaś zachodzące trudności zostały zwalczone, tak że w stosunkowo krótkim czasie zdołano odbudować i uruchomić aparat organizacyjny Ministerstwa oraz władz administracji ogólnej i samorządu terytorialnego, to zasługa w tym przede wszystkim tej garstki pracowników, którzy, mierząc siły na zamiary nie dając się odstraszyć trudnościom, akcję odbudowy rozpoczęli i konsekwentnie ją prowadzili. Ich to ofiarnej pracy i społecznemu nastawieniu zawdzięcza ona swe powodzenie.

„Gazeta Administracji", której zadaniem jest odzwierciedlanie życia i osiągnięć administracji publicznej, poświęca powyższej akcji odbudowy tego życia na odcinku Ministerstwa Administracji Publicznej niniejszy numer specjalny.

Warszawa w marcu 1947.

ZARYS ROZWOJU ORGANIZACYJNEGO i DZIAŁALNOŚCI MINISTERSTWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

w okresie od 21. VII. 1944 r. do 5. II. 1947 r.

CZĘŚĆ PIERWSZA

Zarys rozwoju organizacyjnego

Rozdział I.

Okres Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (21. VII. 44 r. — 1. I. 45 r.)

I Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz. U. R. P. Nr 1, poz. 1) powołała do życia 13 resortów, a wśród nich resort Administracji Publicznej, którego Kierownikiem został Stanisław Kotek-Agroszewski.

Resort ten przejął zasadniczo zakres działania dawnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z ograniczeniami wywołanymi przejściem części kompetencji tego Ministerstwa do nowoutworzonych resortów, jak resortu Bezpieczeństwa Publicznego oraz Informacji i Propagandy. Natomiast zakres działania resortu Administracji publicznej powiększył się o sprawy wyznaniowe, przejęte przez ten resort po przedwojennym Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

Z biegiem czasu nastąpiły dalsze zmiany, z których najważniejszymi są: przejście do Ministerstwa Odbudowy spraw budowlanych, zarządu gmachami i placami państwowymi oraz administracji miernictwa i pomiarów kraju (Główny Urząd Pomiarów Kraju), do Prezydium Rady Ministrów spraw statystyki państwowej (Główny Urząd Statystyczny) i kontroli prasy (Główny Urząd Prasy, Publikacji i Widowisk).

Zasięg terytorialny resortu Administracji Publicznej w okresie lubelskim rozciągał się tylko na część terytorium Polski, mianowicie na terytorium wyzwolone już wówczas spod okupacji niemieckiej, a to na całe województwo lubelskie i części województw:

białostockiego, warszawskiego, kieleckiego, oraz na powiaty dawnego województwa lwowskiego, z którego utworzono województwo rzeszowskie.

II. Pierwszy Kierownik resortu Administracji Publicznej Stanisław Kotek-Agroszewski pełnił funkcje Kierownika resortu od chwili powołania Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego do dnia ustąpienia w grudniu tegoż roku. Zastępcami jego byli: ppłk. Edward Ochab od 21 lipca 1944 r. i Adam Ostrowski od 23 września 1944 r.

III. Resort Administracji Publicznej zaczęto organizować bezpośrednio po wejściu w życie wymienionej wyżej ustawy. Początkowo personel jego składał się z kilku osób.

Prócz zgłaszających się dawnych pracowników, angażowano także siły pracownicze nowe, referendarskie i kancelaryjne.

Z końcem 1944 r. były już zorganizowane i podjęły normalną pracę wszystkie organizacyjne jednostki resortu a więc:

Departament I (Organizacyjny), Departament II (Polityczny), Departament III (Samorządu), Departament IV (Administracyjny), Departament V (Wyznaniowy), Departament VI (Ewidencji i Kontroli Ruchu Ludności), Departament VII techniczno-budowlany, Inspektorat Główny, Biuro Wojskowe, oraz Biuro Personalne.

Sekretariat Kierownika resortu i Kancelaria Główna weszły organizacyjnie w skład Departamentu I.

Praca nad zorganizowaniem resortu odbywała się w szczególnie trudnych warunkach. Dotkliwie dawał się odczuwać brak potrzebnej ilości wykwalifikowanych pracowników oraz brak odpowiednich pomieszczeń. W jednym gmachu przy ulicy Spokojnej w Lublinie, (dawnej lubelskiej Izby Skarbowej) mieściła się zarówno Krajowa Rada Narodowa ze swoim Prezydium i Biurem Kontroli jak i wszystkie resorty Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (z wyjątkiem Obrony Narodowej), a nadto i Urząd Wojewódzki lubelski. W gmachu tym dla resortu Administracji Publicznej przypadło tylko dziesięć pokoi. Dość powiedzieć, że w jednym z nich, co prawda najobszerniejszym, mieściły się razem Inspektorat Główny, Kancelaria resortu z Biurem Podawczym, oddziałem maszyn i ekspedycją, Biuro Wojskowe i Intendentura. W pokoju tym pracowało łącznie 16 osób.

Dalszym brakiem, niezmiernie utrudniającym pracę, był niemal zupełny brak zbiorów obowiązujących przepisów prawnych, jak Dziennik Ustaw, Manitor Polski, Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i t. p. Przy załatwianiu więc spraw bieżących, gdy zachodziła potrzeba wyszukania jakiegoś przepisu, trzeba było nieraz odbywać prawdziwą pielgrzymkę po całym gma-

chu, aby wreszcie w którymś z biur znaleźć potrzebny tom Dziennika Ustaw, czy inne wydawnictwo. Wkrótce udało się wypożyczyć jeden komplet Dziennika Ustaw i niepełny zbiór Dziennika Urzędowego Ministerstwa Spraw Wewnętrzych, a w kilka tygodni potem nabyto drugi komplet Dziennika Ustaw i wydawnictwo Ministerstwa Sprawiedliwości „Ustawodawstwo Polskie 1918 — 1934 r.". To były zaczątki Biblioteki Ministerstwa Administracji Publicznej, liczącej obecnie już ponad 10.000 tomów.

IV. W tych trudnych warunkach wydawano pierwsze instrukcje dla władz i urzędów podległych resortowi, ustalano zasady wewnętrznego urzędowania i załatwiano sprawy wymagające decyzji centrali resortu. Ogółem wydano w tym okresie dwadzieścia kilka pism okólnych o charakterze instrukcyjnym, jak np. o przestrzeganiu przez władze administracji ogólnej właściwości rzeczowej i terytorialnej, o pokrywaniu kosztów utrzymania Milicji Obywatelskiej, o polityce personalnej, o finansach związków samorządowych, o dotacjach z funduszów państwowych dla związków samorządowych, o układaniu budżetów oraz szeregu zarządzeń z dziedziny biurowości.

W omawianym okresie ogólna liczba pracowników resortu Administracji Publicznej stale wzrastała — w listopadzie wynosiła już 62 osoby, w grudniu zaś 88 osób.

W drugiej połowie grudnia 1944 r. Kierownik resortu Administracji Publicznej Stanisław Kotek-Agroszewski wobec dłuższej choroby ustąpił z zajmowanego stanowiska, a kierownictwo resortu sprawowali wymienieni już wyżej jego zastępcy.

Rozdział II.

Okres Rządu Tymczasowego R. P.
(1. I. 1945 r. — 28. VI. 1945 r.)

I. Ustawą z dnia 31 grudnia 1944 r. w miejsce Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego powołany został przez Krajową Radę Narodową Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym na stanowisko Ministra Administracji Publicznej powołany został płk. Józef Maślanka. Funkcje zastępców pełnili nadal ppłk. E. Ochab, i A. Ostrowski.

II W dniu 12 stycznia 1945 r. rozpoczęła się ofensywa wojsk Armii Czerwonej i Wojsk Polskich, która przyniosła wyzwolenie Kielc, Krakowa, Warszawy, i innych terenów na zachód od Wisły. Z Ministerstwa Administracji Publicznej zostali wówczas delegowani w charakterze pełnomocników Rządu celem objęcia

władzy na wyzwolonych obszarach ppłk E. Ochab do Kielc i A. Ostrowski do Krakowa.

Przez pewien czas do powrotu ppłk. Ochaba zastępował nieobecnego wówczas Ministra Maślankę p. o. dyrektor Departamentu II Zygfryd Sznek. Po powrocie Ministra Maślanki przybył z Warszawy inż. Stanisław Tołwiński, powołany na stanowisko podsekretarza stanu w miejsce Adama Ostrowskiego.

III. Od chwili podjęcia ofensywy i w miarę stopniowego wyzwalania kraju stawało się aktualnym zagadnienie przeniesienia siedziby Rządu Tymczasowego z Lublina. Najpierw wysuwano Łódź jako tymczasową stolicę, później zapadło postanowienie Rządu o przeniesieniu jego siedziby do Warszawy, pomimo jej straszliwego zniszczenia.

We wszystkich resortach, a także w Ministerstwie Administracji Publicznej rozpoczęto przygotowania do przeprowadzki. Wydano potrzebne zarządzenia, rozsyłane — wobec nieregularnej jeszcze komunikacji kolejowej, pocztowej i telegraficznej, — przeważnie za pomocą kurierów.

Wreszcie wieczorem dnia 21 lutego wyruszył z Lublina olbrzymi pociąg, w którym pomieściło się całe Ministerstwo Administracji Publicznej i części innych resortów. Podróż z Lublina do Warszawy przy ówczesnych warunkach jazdy i przeciążeniu szlaków kolejowych pociągami wojskowymi, trwała do południa dnia 23 lutego, po czym zaczęło się przewożenie samochodami akt, umeblowania biurowego i urzędników na Pragę, do gmachu przy zbiegu ulic Targowej i Wileńskiej, stanowiącego przed wojną siedzibę Okręgowej Dyrekcji P. K. P. W gmachu tym znalazły pomieszczenia niemal wszystkie ministerstwa i Prezydium Rady Ministrów. Gmach nie był jeszcze w całości odnowiony, nie działało też jeszcze centralne ogrzewanie. Przez parę tygodni pracowano w zimnie, — w niektórych pokojach nawet przy nieoszklonych oknach.

W gmachu tym Ministerstwo Administracji Publicznej otrzymało 23 pokoje, co w porównaniu z dziesięcioma, którymi rozporządzano w Lublinie, było już wielkim postępem i pozwoliło na jakie takie rozmieszczenie poszczególnych biur.

IV. W warunkach zatem o wiele lepszych toczyła się dalsza praca nad organizacją Ministerstwa oraz podległych mu władz i urzędów. Zaraz po urządzeniu się w nowym lokalu przystąpiono z polecenia podsekretarza stanu ppłk. E. Ochaba do opracowania projektu statutu organizacyjnego Ministerstwa, nad którym rozpoczęto prace jeszcze w Lublinie.

Według opracowanego projektu Ministerstwo Administracji Publicznej składać się miało z 7 Departamentów i 3 Biur, do liczby

których zaliczono również Inspektorat Główny przemianowany na Biuro Inspekcji. Projekt ten utrzymywał zasadniczo stan wytworzony faktycznie jeszcze w Lublinie.

Jakkolwiek projekt powyższy (następnie kilkakrotnie przerabiany) nie został dotąd zatwierdzony przez Radę Ministrów, przecież ustalony w nim podział Ministerstwa Administracji na departamenty, biura i wydziały, utrzymał się dotychczas ze zmianami, wywołanymi między innymi przejściem Departamentu VII Techniczno-Budowlanego do utworzonego dekretem z dnia 24. maja 1945 r. Ministerstwa Odbudowy, do którego zakresu działania weszły sprawy budowlane, — oraz zlikwidowaniem (w lipcu 1945 r.) Departamentu VI Ewidencji i Kontroli Ruchu Ludności.

Niezależnie od prac nad statutem organizacyjnym Ministerstwa podjęto w tym okresie w Departamencie I również prace nad wzorowych statutem dla urzędów wojewódzkich i nad przepisami normującymi organizację starostw.

V. Ministerstwo Administracji Publicznej działalnością swoją obejmowało w omawianym okresie cały obszar Państwa wraz z przejętymi do tego czasu od Armii Czerwonej obszarami Ziem Odzyskanych. Obszar ziem dawnych obejmował 11 województw a to: warszawskie, białostockie, lubelskie, krakowskie, kieleckie, łódzkie, śląskie, poznańskie, pomorskie i nowoutworzone rzeszowskie ponadto zaś województwo gdańskie. Ziemie Odzyskane, zgodnie z uchwałą Rady Ministrów z dnia 14 marca 1945 r. podzielono na 4 okręgi administracyjne: Śląsk Opolski, Śląsk Dolny, Pomorze Zachodnie i Prusy Wschodnie (Mazury), rządzone przez Pełnomocników Okręgowych (Wojewodów) i Obwodowych (starostów).

VI. W związku z uchwałą Rady Ministrów z dnia 12 marca 1945 r. powołująca specjalną komisję do opracowania zasad zorganizowania administracji Ziem Odzyskanych, rozpoczęto także odpowiednie prace w Ministerstwie Administracji Publicznej i wzięto udział w Komisji, składającej się z przedstawicieli Biura Ziem Zachodnich przy Prezydium Rady Ministrów oraz delegatów niektórych ministerstw. Zadaniem tej Komisji było opracowanie tez dotyczących administracji Ziem Odzyskanych. Na posiedzeniu tej Komisji uchwalono tezy, że:

1) — administracja ta ma być jak najrychlej i całkowicie zespolona z administracją wewnątrz kraju, oraz, że,

2) — we władzach administracji ogólnej I i II instancji na terenach odzyskanych ma być przeprowadzone najdalej idące zespolenie władz, nie wyłączając organów I i II instancji Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego, dla którego przedstawicieli proponowano w wymienionych władzach stanowiska I zastępców kierowników tych władz.

Tezy te były następnie w toku odnośnych prac organizacyjnych przedmiotem rozważań Biura Ziem Zachodnich i innych czynników, jakkolwiek nie zostały zastosowane w całości przy organizowaniu władz na Ziemiach Odzyskanych.

Uchwałą Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1945 r. wyznaczony został Minister Administracji Publicznej na Generalnego Pełnomocnika Rządu dla Ziem Odzyskanych.

VII. Na posiedzeniu Rady Ministrów, odbytym w dniu 11 kwietnia 1945 r., uchwalono przyjęcie rezygnacji chorego od dłuższego czasu Ministra Administracji Publicznej płk. Józefa Maślanki. Na opróżnione po nim stanowisko powołany został tą samą uchwałą podsekretarz stanu ppłk. Edward Ochab. W związku z tą zmianą na opróżnione stanowisko podsekretarza stanu mianowany został Aleksander Kaczocha-Józewski.

Jedną z dalszych uchwał, powziętą na tym samym posiedzeniu Rady Ministrów, postanowiono włączenie, istniejącego dotychczas przy Prezydium Rady Ministrów Biura Ziem Zachodnich do Ministerstwa Administracji Publicznej w związku z wyznaczeniem Ministra Administracji Publicznej na Generalnego Pełnomocnika Rządu dla Ziem Odzyskanych. Na następnym zaś dwudniowym posiedzeniu Rady Ministrów (12 i 13 kwietnia) uchwalono podporządkowanie temu Ministerstwu także Państwowego Urzędu Repatriacyjnego, którego dyrektor, Władysław Wolski, powołany został równocześnie na stanowisko podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji Publicznej z zachowaniem dotychczasowych funkcji Generalnego Pełnomocnika Rządu dla spraw repatriacji. W tym ostatnim charakterze podlegały podsekretarzowi stanu Wolskiemu urząd do spraw repatriacji ludności polskiej z Z. S. R. R. i urząd do spraw repatriacji obywateli polskich z Zachodu z siedzibami w Warszawie w lokalu Ministerstwa Administracji Publicznej.

Na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 16 maja 1945 r. przyjęto rezygnację podsekretarza stanu inż. Tołwińskiego w związku z objęciem przez niego stanowiska Prezydenta m. st. Warszawy i jednocześnie powołano w jego miejsce dr. Aleksandra Żaruka-Michalskiego.

W okresie tym zgłosił się do służby szereg dawnych urzędników b. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, co wpłynęło na usprawnienie i wydajność pracy Ministerstwa.

Rozdział III.

Okres Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej

(28. VI. 1945 r. — 5. II. 1947)

I Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 28 czerwca 1945 r. na posiedzeniu Rady Ministrów podał się do dymisji — a w miejsce jego utworzony został Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej, który w tymże dniu odbył swe pierwsze posiedzenie. W Rządzie tym resort Ministerstwa Administracji Publicznej objął Dr. Władysław Kiernik.

W chwili objęcia stanowiska Ministra przez D-ra Kiernika podsekretarzami stanu w Ministerstwie Administracji Publicznej byli wymienieni już wyżej: Władysław Wolski, Dr Aleksander Żaruk-Michalski i Aleksander Kaczocha-Józewski. Ten ostatni na skutek zgłoszonej rezygnacji wkrótce przestał pełnić swe czynności w Ministerstwie a rezygnacje jego została przyjęta przez Radę Ministrów w diu 25 października 1945 r.

W lecie 1945 r. podsekretarz stanu Władysław Wolski mianowany został również Generalnym Komisarzem dla spraw akcji przesiedleńczej i osiedleńczej.

W strukturze organizacyjnej Ministerstwa zaszły w 1945 r. zmiany o tyle, że na podstawie wyników lustracji Departamentu VI, zarządzonej w maju 1945 r. przez Ministra ppłk. Ochaba, Minister Dr Kiernik decyzją z dnia 31 lipca 1945 r. zarządził likwidację Departamentu VI i włączenie jego agend do Departamentu IV (Administracyjnego), dla których w tym departamencie utworzono odpowiedni wydział. Dało to znaczne oszczędności w budżecie Ministerstwa.

Likwidacji uległ następnie także Główny Inspektorat Pożarnictwa, utworzony w Lublinie w listopadzie 1944 r. i podlegający bezpośrednio kierownikowi resortu. Inspektorat ten w marcu 1946 r. włączono również do Departamentu IV jako „Wydział ochrony przed pożarami i innymi klęskami".

II Wzrost gospodarczych agend Ministerstwa wymagał również reorganizacji Intendentury. Uległa ona przekształceniu w Wydział gospodarczy w ramach Departamentu I (Organizacyjnego).

W maju tego roku Ministerstwu Administracji Publicznej przydzielono gmach na Mokotowie przy ul. Rakowieckiej 4, który uległ w czasie powstania 1944 r. niewielkiemu stosunkowo zniszczeniu.

W rekordowym czasie sześciu tygodni gmach ten odrestaurowano i już 20 lipca 1945 r. przeniesiono tu biura Ministerstwa z Pragi.

W czasie tym większość pracowników Ministerstwa mieszkała na Pradze, co wobec braku jeszcze wówczas komunikacji tramwajowej, było bardzo uciążliwe, jakkolwiek od chwili przeniesienia biur Ministerstwa z Pragi uruchomiono własną komunikację samochodami ciężarowymi. Aby te uciążliwości złagodzić, przeprowadzono też odremontowanie szeregu budynków na mieszkania dla pracowników w pobliżu gmachu Ministerstwa.

Ponadto w 1945 r. wydzierżawiono i odremontowano w Świdrze-Zdroju domy wypoczynkowe dla pracowników Ministerstwa, zaś w 1946 r. dom wypoczynkowy w Sopocie.

III W jesieni 1945 r. zostało rozwiązane zagadnienie administracji Ziem Odzyskanych. Mianowicie dekretem z dnia 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziem Odzyskanych (Dz. U. R. P. Nr 51, poz 295) utworzone zostało „na okres przejściowy, dopóki tego wymagać będą potrzeby nadzwyczajne" Ministerstwo Ziem Odzyskanych, do którego zakresu działania weszła m. in. administracja tych ziem w tym sensie, że do właściwości Ministra Ziem Odzyskanych należą wszystkie sprawy, które poza tym obszarem należą do właściwości Ministra Administracji Publicznej.

Zarazem do Ministerstwa Ziem Odzyskanych włączony został Państwowy Urząd Repatriacyjny, który, jak już wyżej wspomniano, podporządkowany był Ministrowi Administracji Publicznej.

IV. Działalność i osiągnięcia Ministerstwa Administracji Publicznej w całym tym okresie oraz prace poszczególnych Departamentów i Biur przedstawione są w części drugiej.

VI. W następstwie przeprowadzonych w dniu 19 stycznia 1947 r. wyborów do Sejmu Ustawodawczego i wybrania przez Sejm w dniu 5 lutego 1947 r. Prezydenta Rzeczypospolitej, Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej w dniu tym ustąpił, a w miejsce jego mianowany został nowy Rząd, w którym tekę Ministra Administracji Publicznej objął dotychczasowy Premier Rządu Jedności Narodowej Edward Osóbka-Morawski.

W całym tym okresie sprawozdawczym odbudowy państwowości po blisko sześciu latach wyniszczającej i dezorganizującej całe życie polskie okupacji hitlerowskiej, stawał przed Ministerstwem Administracji Publicznej szereg trudnych zadań i problemów, wymagających rozwiązania. W czasie okupacji zlikwidowana została całkowicie polska administracja państwowa, zniesiony samorząd terytorialny, a całe życie społeczne oraz działal-

ność stowarzyszeń i organizacji społecznych uległy likwidacji lub zahamowaniu. Zmiana granic Państwa i wysunięcie ich głęboko na zachód oraz będące ich wynikiem przemiany struktury narodowościowej i przesunięcia w rozmieszczeniu ludności wywołały cały szereg nowych zagadnień i zwiększyły wydatnie ciężar i doniosłość zadań Ministerstwa Administracji Publicznej.

Działalność Ministerstwa i jego organów w tym zakresie zostanie omówiona w dalszych rozdziałach. Tu ograniczymy się tylko do wskazania na te dziedziny, które w pierwszym rzędzie wymagały jaknajszybszego wydania koniecznych zarządzeń, a więc przede wszystkim na akcję odbudowy władz administracji ogólnej I i II instancji, zapewnienia im odpowiedniej obsady personalnej i nadania właściwego kierunku ich działalności w warunkach odpowiadających postulatom i zadaniom demokratycznego państwa, jako też tym potrzebom społecznym, wywołanym okupacją i skutkami wojny, które domagały się jak najrychlejszego uwzględnienia. Do tych zadań należała też odbudowa samorządu terytorialnego i dostosowania jego działalności do nowego ustroju opartego na instytucji rad narodowych, jako też sharmonizowanie samorządu z działalnością organów administracji rządowej.

Na pierwszy plan wysuwał się też postulat odbudowy praworządności po okresie okupacji, w czasie której była ona całkowicie przekreślona. Waga i społeczna doniosłość tego postulatu były stale doceniane przez Ministerstwo a działalność jego organów w kierunku odbudowy praworządności znajdzie również swój wyraz w dalszych rozdziałach.

CZĘŚĆ DRUGA

Działalność poszczególnych departamentów i biur.

Rozdział I.

DEPARTAMENT I. ORGANIZACYJNY.

Departament I. Organizacyjny zaczęto organizować od chwili utworzenia Resortu Administracji Publicznej, a zatem jeszcze w okresie lubelskim. W okresie tym departament I nie miał jeszcze wszystkich obecnych wydziałów. Wyodrębnione były w osobny wydział tylko sprawy budżetowe i gospodarcze, reszta zaś spraw załatwiana była przez dwóch urzędników, pracujących pod bezpośrednim kierownictwem dyrektora.

Ścisły podział na wydziały nastąpił dopiero po przeniesieniu siedziby Rządu do Warszawy. W szczególności Departament podzielony został na Wydziały: Organizacyjno-Prawny, Ogólny, Budżetowy i Gospodarczy. Ponadto w skład Departamentu wchodzi samodzielny referat podziału terytorialnego oraz Sekretariat Ministra.

Wydział Organizacyjno — Prawny.

Działalność Wydziału Organizacyjno-Prawnego związana była zasadniczo z organizowaniem Ministerstwa i urzędów podległych oraz z pracami legislacyjnymi.

Organizacja Ministerstwa Administracji Publicznej.

Pierwsze prace nad organizacją Ministerstwa oraz ważniejsze zmiany w tej organizacji przedstawione zostały w części pierwszej. Tu omówiona będzie tylko sprawa statutu organizacyjnego Ministerstwa, opracowanego przez Wydział Organizacyjno-Prawny.

Pierwszy projekt tego statutu skierowany został w maju 1945 r. do Ministerstwa Sprawiedliwości, celem poddania go obradom Komisji Prawniczej, a następnie skierowania na Radę Ministrów.

Ustalenie statutu organizacyjnego Ministerstwa w tym czasie okazało się jednak przedwczesne. Wobec bowiem konieczności przeprowadzenia dalszych zmian w strukturze organizacyjnej Ministerstwa, projekt,

uchwalony już przez Komisję Prawniczą i skierowany na Radę Ministrów, został z Prezydium Rady Ministrów wycofany. Dopiero po przeprowadzeniu powyższych zmian organizacyjnych opracowany został w porozumieniu z poszczególnymi departamentami i biurami drugi projekt statutu organizacyjnego, dotychczas również jeszcze nie zatwierdzony.

Podkreślić należy, iż definitywne ustalenie statutu organizacyjnego Ministerstwa Administracji Publicznej napotykało na trudności także i z tego powodu, że dotychczas nie zostały ogłoszone akty ustawodawcze o zakresie działania niektórych Ministerstw a między innymi również i Ministerstwa Administracji Publicznej.

Organizacja urzędów wojewódzkich i starostw.

Urzędy wojewódzkie i starostwa, organizowane na ogół według schematu organizacyjnego sprzed września 1939 r., przejść musiały poważne przeobrażenia organizacyjne w związku z nowymi aktami ustawodawczymi ograniczającymi albo rozszerzającymi zakres działania władz administracji ogólnej. W przypadku ograniczania tego zakresu Wydział Organizacyjno-Prawny pracował ze strony Ministerstwa Administracji Publicznej nad rozgraniczeniem kompetencji między władzami administracji ogólnej a nowoutworzonymi urzędami, w przypadku zaś rozszerzenia — nad tworzeniem nowych jednostek organizacyjnych w urzędach wojewódzkich i starostwach.

Ograniczało zakres działania władz administracji ogólnej utworzenie dekretum z dnia 15 sierpnia 1944 r. wojewódzkich i powiatowych urzędów ziemskich, utworzenie wojewódzkich i powiatowych urzędów bezpieczeństwa oraz utworzenie dekretem z dnia 5 lipca 1946 r. Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk.

Rozszerzało natomiast zakres działania władz administracji ogólnej zespolenie z nimi terenowych organów nowoutworzonych Ministerstw Aprowizacji i Handlu, Kultury i Sztuki, Odbudowy, Głównego Urzędu Pomiarów Kraju, Głównego Urzędu Planowania Przestrzennego oraz Biura Odszkodowań Wojennych, tudzież objęcie nowych agend tych ministerstw i urzędów.

Niedługo pozostawała poza zespoleniem administracja rolnictwa i reform rolnych. Dekretem z dnia 12 sierpnia 1946 r., wykonanym zarządzeniem Ministrów: Rolnictwa i Reform Rolnych, Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 24.I.1947 r., zespolone zostały z powrotem urzędy ziemkie z władzami administracji ogólnej. Zespolone zostały również sprawy motoryzacyjne Zarządzeniem Ministrów Komunikacji, Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 12 listopada 1946 r.

utworzone zostały w urzędach wojewódzkich dla załatwiania tych spraw wydziały motoryzacyjne, mające przejąć funkcje dotychczasowych okręgowych (wojewódzkich) urzędów samochodowych. Obwodowe (powiatowe) urzędy samochodowe mają wejść w skład starostw.

Z zakresu działania Ministra Administracji Publicznej zorganizowane zostały w urzędach wojewódzkich wydziały: ogólny, społeczno-polityczny, samorządowy, administracyjny, budżetowo-gospodarczy (dwa ostatnie nie we wszystkich urzędach wojewódzkich) oraz wydział wojskowy.

Oczywiście przy tworzeniu nowych jednostek organizacyjnych istotną rzeczą było, poza nadaniem im właściwej struktury organizacyjnej, rozgraniczenie ich kompetencji z funkcjonującymi już wydziałami względnie referatami. Sprawy te wymagały stałej korespondencji i wyjaśnień. Ciągłej ingerencji i wyjaśnień wymagało również dostosowanie organizacji urzędów wojewódzkich i starostw do jednego z zasadniczych wymogów zespolenia: aby wspólna dla całego urzędu wojewódzkiego czy starostwa jednostka organizacyjna obsługiwała te urzędy pod względem osobowym, budżetowym i gospodarczym. Istniała bowiem stała tendencja ze strony wydziałów fachowych w urzędach wojewódzkich do tworzenia u siebie własnych jednostek organizacyjnych do załatwienia tych spraw (np. w jednym z urzędów wojewódzkich w końcu 1945 r. natrafiono na 11 jednostek organizacyjnych do załatwiania spraw budżetowo-rachunkowych).

W tym stanie ciągłych zmian w zakresie działania władz administracji ogólnej i w strukturze organizacyjnej urzędów wojewódzkich i starostw opracowanie ramowego statutu organizacyjnego dla tych urzędów napotykało na trudności. Prace nad tym zagadnieniem rozpoczęto w pierwszych miesiącach 1945 r. Opracowany projekt rozesłano Wojewodom w listopadzie 1945 r. do wypowiedzenia się. Po uwzględnieniu opinii Wojewodów i zaszłych w międzyczasie zmian, projekt w nowym brzmieniu poddano pod obrady na zjeździe Wojewodów w maju 1946 r., a następnie ostateczny jego tekst przesłano w sierpniu 1946 r. do Prezydium Rady Ministrów celem uzgodnienia. W związku z powstałą w międzyczasie koncepcją zespolenia urzędów ziemskich, wydanie tego statutu uległo zahamowaniu.

Z ważniejszych prac organizacyjnych Wydziału Organizacyjno-Prawnego wymienić nadto należy ostateczne załatwienie sprawy funkcjonowania starostw grodzkich jako oddzielnych jednostek organizacyjnych administracji rządowej i włączenie ich agend do odpowiednich jednostek organizacyjnych biur zarządów miejskich (okólnik Nr. 51 z dnia 12 listopada 1946 r.).

Prace legislacyjne.

Udział Wydziału Organizacyjno-Prawnego w pracach legislacyjnych Ministerstwa polegał na: 1) współpracy z właściwymi wydziałami przy opracowywaniu przez nie projektów aktów prawodawczych, 2) koordynacji działalności poszczególnych wydziałów przy opiniowaniu nadesłanych do uzgodnienia projektów aktów prawodawczych, opracowanych przez inne Ministerstwa oraz przy formułowaniu ostatecznego stanowiska Ministerstwa Administracji Publicznej, 3) opracowywaniu projektów aktów prawodawczych przez Wydział Organizacyjno-Prawny w porozumieniu z zainteresowanymi wydziałami.

Jeśli chodzi o pierwszą kategorię aktów prawodawczych, to wymienione one są przy omawianiu działalności poszczególnych departamentów i biur. Co do drugiej kategorii, to współpraca dotyczyła opiniowania projektów: a) wszystkich dekretów i rozporządzeń Rady Ministrów, b) innych aktów prawodawczych, które miały być wydane w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej, lub w których wydaniu Ministerstwo było zainteresowane.

Wydział Organizacyjno-Prawny samodzielnie opracował między innymi projekty następujących aktów prawodawczych:

— rozporządzenia z dnia 9 maja 1945 r. w sprawie wykonania dekretu o powszechnym obowiązku świadczeń osobistych na rzecz odbudowy miasta stołecznego Warszawy,
— rozporządzenia z dnia 25 maja 1945 r. w sprawie rehabilitacji osób wpisanych do III i IV grupy niemieckiej listy narodowej lub do grupy t.zw. „Leistungs-Pole“,
— rozporządzenia z dnia 17 lipca 1945 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10.XII. 1932 r. o rejestracji stowarzyszeń,
— rozporządzenia z dnia 3 października 1945 r. o załatwianiu spraw wojskowych poruczonych władzom administracji ogólnej,
— rozporządzenia z dnia 4 kwietnia 1946 r. o utworzeniu ekspozytury starostwa powiatowego warszawskiego we Włochach,
— oraz projekt niewydanego dotychczas dekretu o zakresie działania Ministerstwa Administracji Publicznej.

Nadto Wydział Organizacyjno-Prawny brał udział w posiedzeniach Komisji Prawniczej w Ministerstwie Sprawiedliwości przy rozpatrywaniu projektów aktów prawodawczych, którymi Ministerstwo Administracji Publicznej było zainteresowane.

Inne prace.

Poza wymienionymi wyżej pracami o charakterze ściśle organizacyjnym i legislacyjnym, Wydział Organizacyjna-Prawny wykonał szereg innych prac. Między innymi zajął się unormowaniem obowiązków władz

administracji ogólnej przy przeprowadzaniu akcji przesiedleńczej na Ziemie Odzyskane i ich stosunku do rad społecznych osadnictwa spółdzielczo-parcelacyjnego (okólnik Nr. 43 z dnia 9.IX. 1946 r.) oraz współpracował przy wydaniu zarządzeń Ministrów Ziem Odzyskanych i Administracji Publicznej (w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych) w tych sprawach.

Wydział Ogólny.

W pierwszym okresie Wydział Ogólny zajmował się przede wszystkim sprawami, związanymi z okresem wojennym, jak ewakuowanie ludności z terenów zagrożonych działaniami wojennymi, interwencje w sprawach mieszkaniowych, aprowizacyjnych itp. Prace Wydziału w późniejszym okresie wybitnie się rozwinęły i objęły cały szereg dziedzin poniżej szczegółowo omówionych.

W celu należytego zorganizowania biurowości wydano zarządzenia o czynnościach kancelaryjnych (zarządzenie wewnętrzne Nr. 4 z dnia 22.I. 1945 r.), o przechowywaniu akt (zarządzenie wewnętrzne Nr. 5 z dnia 12 maja 1945 r.) oraz o organizacji kancelarii Ministerstwa (zarządzenie wewnętrzne Nr. 1 z dnia 5 marca 1946 r.).

Dalsza działalność Wydziału zmierzała do usprawnienia działalności władz administracji ogólnej oraz ich współpracy z władzami niezespolonymi. W tej dziedzinie na szczególną uwagę zasługuje współpraca z organami Państwowego Urzędu Repatriacyjnego w akcji przesiedlenia ludności z terenów przeludnionych oraz repartiantów ze Wschodu na tereny nowoodzyskane. Przeprowadzenie akcji przesiedleńczej, powierzone Państwowemu Urzędowi Repatriacyjnemu, wymagało wydatnej współpracy władz administracji ogólnej, samorządu oraz czynnika społecznego. Aby skoordynować tę działalność w terenie i zapewnić szybkie i planowe zaludnienie nowoodzyskanych terenów — wydano okólnik Nr. 2 z dnia 23 kwietnia 1945 r., ujmujący i normujący całokształt tej akcji przez:

1) powołanie do życia komitetów przesiedleńczych z wojewodami i starostami na czele, oraz

2) zapewnienie pomocy ze strony administracji ogólnej placówkom Państwowego Urzędu Repatriacyjnego, polegającej na zmobilizowaniu środków transportowych, dostarczeniu żywności, środków sanitarnych, oraz czasowych pomieszczeń dla repatriantów. Okólnik ten stał się podstawą całej akcji przesiedleńczej, aż do czasu objęcia jej przez Ministerstwo Ziem Odzyskanych.

Akcją o znaczeniu ogólno-państwowym w ramach współpracy z innymi władzami była rejestracja szkód wojennych, zapoczątkowana już w kwietniu 1945 roku. Współdziałając z Biurem Odszkodowań Wojen-

nych przy Prezydium Rady Ministrów, przeprowadzono rejestrację strat indywidualnych, a następnie strat ogólnych.

Samodzielnie Wydział przeprowadził rejestrację strat w mieniu administracji publicznej, związków religijnych i stowarzyszeń i zakomunikował je w dniu 17.IX. 1946 r. Biuro Odszkodowań Wojennych. Straty te wyniosły ogółem 1.914.619.900 złotych, (według wartości przedwojennej), z tego:

w administracji		204.412.900 zł
(jednostek poszkodowanych	460)	
w związkach religijnych . . .		1.451.042.600 zł
(jednostek poszkodowanych	2.472)	
i w stowarzyszeniach		259.164.400 zł
(jednostek poszkodowanych	2.833).	

Zagadnieniem o doniosłym znaczeniu było usunięcie wątpliwości, powstałych w okresie powojennym w odniesieniu do stanowiska wojewody i starosty jako reprezentantów Rządu.

Wątpliwości te powstały na skutek niewłaściwej interpretacji przepisów dekretu P. K. W. N. z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz I i II instancji, ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych oraz rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. W świetle powyższych przepisów poczęło wytwarzać się przekonanie, że stanowisko wojewody i starosty, jako reprezentantów Rządu, utraciło swój dawny charakter. W kwestii tej uzyskano autorytatywne wypowiedzenie się Prezydium Rady Ministrów, idące po linii poglądów Ministerstwa. Według opinii Prezydium Rady Ministrów, wyrażonej w piśmie z dnia 30 sierpnia 1945 r. (Nr. 13—1—4), wojewoda nadal występuje na powierzonym mu terenie jako reprezentant Rządu i szef administracji ogólnej, przy czym przysługują mu uprawnienia, przewidziane w rozporządzeniu Prezydenta Rzpl. z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. R. P. Nr. 80, poz. 555 z 1936 r.). W dekrecie P. K. W. N. z dnia 21 sierpnia 1944 r. uległ bowiem zmianie w stosunku do ustawodawstwa przedwojennego jedynie tryb powoływania i odwoływania wojewodów oraz ustanowienie zależności wojewodów od rad narodowych pod względem kontroli społecznej oraz w sprawach samorządowych.

W związku z zakończeniem okresu wojennego — stały się aktualne takie zagadnienia, jak rozminowanie terenów, podjęte przez czynniki wojskowe, ochrona linii wysokiego napięcia oraz sprawa zwolnienia budynków szkolnych przez władze i instytucje nie związane ze szkolnictwem. Każde z tych zagadnień — chociaż podjęte przez właściwe do tego władze — wymagało ścisłej współpracy władz administracji ogólnej. Toteż w sprawach tych Ministerstwo Administracji Publicznej

wydało podległym władzom administracji ogólnej szereg wskazówek i instrukcji.

Unormowano też współpracę terenowych władz administracji ogólnej z urzędami likwidacyjnymi w dziedzinie zabezpieczenia mienia opuszczonego i porzuconego. Dużo starań poświęcono również akcji poszukiwania rodzin i osób zaginionych w związku z wojną.

Dział spraw t. zw. niezastrzeżonych innym departamentom był ilościowo największy. Były to sprawy: np. samowolnego zajmowania budynków mieszkalnych przez wojsko, strat spowodowanych przez wojsko, sprawy zasiłków, rent, rekwizycji w związku ze świadczeniami rzeczowymi i osobistymi, zmiana czasu letniego i zimowego, dysponowanie spornym mieniem poniemieckim będącym w posiadaniu władz, usunięcie napisów niemieckich i t. p.

Aby ułatwić Ministerstwu wgląd w działalność urzędów podległych — unormowano okólnikiem Nr. 15 z dnia 26 maja 1945 r. kwestię sprawozdawczości. Okólnik ten zobowiązał wojewodów do przedkładania miesięcznych sprawozdań sytuacyjnych, ilustrujących sytuację polityczną i gospodarczą na terenie województw oraz o stanie organizacyjnym i działalności urzędów wojewódzkich.

W okresie od czerwca do grudnia 1946 roku zakres działania Wydziału uległ znacznym przeobrażeniom. Szereg spraw „ogólnych" przeszedł do innych komórek organizacyjnych Ministerstwa, natomiast do agend Wydziału wszedł dział planowania, w związku z czym utworzono specjalne referaty: 1) spraw taboru samochodowego i 2) rozdzielnictwa towarów reglamentowanych dla władz podległych i związków samorządowych.

Do końca 1946 r. Ministerstwo przydzieliło podległym urzędom 1.070 samochodów oraz 30 motocykli.

Sprawa dostatecznego zaopatrzenia w tabor samochodowy władz podległych i związków samorządowych jest jeszcze daleka od rozwiązania. Zależeć ono będzie od przywozu nowych samochodów. W opracowaniu są sprawy etatów samochodowych dla władz podległych, zcentralizowania gospodarki samochodowej w urzędach wojewódzkich, sprawa sprzedaży wozów nie nadających się do użytku oraz wymiany zużytych wozów z darów U. N. R. R. A.

Na podstawie ramowej instrukcji Centralnego Urzędu Planowania Ministerstwo Administracji Publicznej w szeregu pism ogólnych, wydanych w ciągu 1946 r., przede wszystkim zaś w okólniku Nr. 44 z dn. 10.X.1946 r. L. dz. I. OOg. 7711/46. uregulowało szczegółowo akcję przydziałów artykułów reglamentowanych.

Akcją zaopatrzenia w artykuły reglamentowane Ministerstwo obejmuje: urzędy wojewódzkie i podległe im władze administracji ogólnej, związki samorządu terytorialnego oraz ich przedsiębiorstwa i zakłady użyteczności publicznej, wreszcie straże pożarne.

Rozdziałowi podlegają artykuły hutnicze, metalowe, włókiennicze, skórzane, chemiczne, papier, paliwa płynne, węgiel i inne.

Oprócz wymienionych instytucji obejmuje akcja również zatrudnionych w nich pracowników (około 200 tys. członków straży pożarnych, 100 tys. pracowników związków samorządowych oraz 8 tys. pracowników administracji ogólnej).

W okresie dotychczasowej działalności uzyskano i rozprowadzono w teren m. in.:

1.024.100 mtr. materiałów włókienniczych,
5.000 sztuk koców,
4.000 sztuk artykułów odzieżowych,
12.000 kg. skóry (przeważnie pasowej i technicznej przeznaczonej dla zakładów użyteczności publicznej, należących do związków samorządu terytorialnego),
5.500 par butów typu wojskowego,
7.000 par drewniaków,
4.000 sztuk kurtek futrzanych,
1.666 ton papieru.

Z artykułów chemicznych:

4.400 par butów gumowych,
2.709 par opon i dętek,
764 par opon i dętek rowerowych,
52,5 ton karbidu,
15.355 kg. mydła,
30 ton chloru,
100 kg. minii ołowianej,
50 kg. klingierytu.

i t. p.

Oprócz przydziałów dla urzędów podległych i zakładów użyteczności publicznej uzyskano z Ministerstwa Aprowizacji i Handlu na podstawie decyzji Prezydium Rady Ministrów również przydziały artykułów włókienniczych dla Ministerstwa i jego pracowników.

Artykuły te rozdzielono w porozumieniu z Komisją Odzieżową miejscowego Koła Związku Zawodowego.

Rozdzielnictwo węgla obejmuje:

1) zaopatrzenie w węgiel na cele przemysłowe zakładów użyteczności publicznej związków samorządowych, jak: wodociągi i kanalizacje, zakłady oczyszczania miast, zakłady komunikacyjne, piekarnie i łaźnie miejskie i t. p.,

2) zaopatrzenie w węgiel pracowników zakładów użyteczności publicznej (deputaty, wynikające z umów zbiorowych).

W okresie sprawozdawczym Ministerstwo rozdysponowało między zakłady użyteczności publicznej (obejmując do listopada 1945 r. włącz-

nie również i Ziemie Odzyskane) około 20 tys. ton węgla dla około 300 zakładów.

Na pracownicze deputaty węglowe rozdzielono 9.059 ton węgla, obejmując zaopatrzeniem około 20 tysięcy pracowników.

Do czynności Wydziału, poza rozdzielnictwem, przybyło ważne zadanie organizacji wczasów pracowniczych. Problem ten został rozwiązany w ten sposób, że w grudniu 1945 r. uruchomiono dwa domy wypoczynkowe dla pracowników Centrali oraz władz podległych i samorządu, a mianowicie: dom w Kudowie-Zdroju dla 150 osób, w Świdrze dla 45 osób. Domy te są czynne przez cały rok. Nadto w czerwcu 1946 r. uruchomiono na sezon letni dom wypoczynkowy w Sopocie również dla 45 osób. Aby umożliwić normalne funkcjonowanie domów wypoczynkowych, uzyskano na ten cel odpowiednie kredyty, a ponadto w Ministerstwie Aprowizacji i Handlu przydziały żywnościowe według norm, przewidzianych dla wczasów. Uprawnienia osób korzystających (członkowie i ich rodziny) unormowano w piśmie okólnym z dnia 11.II.1946 roku — o domu wypoczynkowym w Kudowie-Zdroju oraz w regulaminach dla domów wypoczynkowych. Ogółem w ciągu 1946 r. wykorzystano w Kudowie 13.627 osobodniówek, w Świdrze 5.228, w Sopocie 900.

Następnym z kolei ważnym zagadnieniem pracowniczym, którym zajmował się Wydział, stał się problem poprawy bytu pracowników. Wydział brał stały udział w pracach Komisji Mieszanej Płac, powołanej do uregulowania tego zagadnienia i wysunął na niej szereg postulatów, uwieńczonych pozytywnym rezultatem.

Oprócz wyliczonych już czynności, wzięto udział w ważnej i wysoce aktualnej w okresie powojennym akcji zwalczania potajemnego gorzelnictwa. Doceniając doniosłe znaczenie walki z samogonem zarówno z uwagi na zdrowie obywateli, jak również na poważne straty w gospodarce narodowej, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem z dnia 9 lipca 1946 r. nałożyło na władze państwowe i samorządowe obowiązek ścisłej współpracy z władzami skarbowymi i bezpieczeństwa przy tępieniu i ujawnianiu produkcji i handlu bimbrem.

Okólnikiem Nr. 64 z dnia 22 listopada 1945 roku o oznakach i pieczęciach władz, urzędów i instytucji unormowano w oparciu o odnośne przepisy prawne sprawę oznak i pieczęci państwowych, usuwając dowolność w tej dziedzinie przez określenie wymiarów pieczęci, ilości ich i rodzaju, sposobu przechowywania oraz materiału, z jakiego mają być sporządzane.

Ogółem wydał Wydział do podległych Ministerstwu władz i urzędów w 1945 r. okólników 22 i pism okólnych 130, a w 1946 r. — okólników 10 i pism okólnych 102.

W ramach organizacyjnych Wydziału Ogólnego mieści się Kancelaria Główna i Biblioteka.

Kancelaria Główna

Kancelaria Główna w latach organizacji Ministerstwa aż do końca 1945 roku centralizowała wszystkie czynności manipulacyjne całego urzędu. Wpływ spraw w roku 1944 wynosił 1566, w roku zaś 1945 — 20997 spraw.

Od 1 stycznia 1946 r. z powodu znacznego wzmożenia się wpływu spraw utworzono odrębne kancelarie departamentowe, a Kancelaria Główna objęła agendy biura informacyjno-podawczego, biura wysyłkowego, archiwum akt całego Ministerstwa, czystopisarnię, powielanie okólników, skorowidz okólników i zarządzeń wewnętrznych oraz ewidencję wpływów.

Wpływ spraw w 1946 roku wynosił 40.745 spraw — z czego przypadło na Departamenty:

Organizacyjny	9.603
Polityczny	5.219
Samorządu	8.049
Administracyjny	7.108
Wyznaniowy	1.615
Biuro Personalne	4.500
„ Wojskowe	4.140
„ Inspekcji	511

Biblioteka

Bogata dawniej Biblioteka Ministerstwa Spraw Wewnętrznych została w czasie wojny zniszczona, wobec czego nowopowstałe Ministerstwo znalazło się bez koniecznych pomocy, jaką stanowi biblioteka urzędowa. Zaczątkami Biblioteki Ministerstwa były z trudem zdobywane nieliczne roczniki Dzienników Ustaw oraz przygodnie nabywane dzieła prawnicze. Biblioteka w ścisłym znaczeniu zorganizowała się dopiero w kwietniu 1945 r.

Poza nielicznymi zakupionymi dziełami, podstawą Biblioteki stał się księgozbiór b. Związku Powiatów R. P. Księgozbiór ten został skatalogowany, przy czym włączono do niego nowonabyte dzieła.

W roku 1946 Biblioteka nabyła znaczniejszą ilość wartościowych dzieł naukowych. Wiele wysiłku poświęcono też skompletowaniu Dzienników Ustaw, potrzebnych w pracy Wydziałom Ministerstwa i urzędom podległym.

Zbiory Biblioteki, stale uzupełniane, wynosiły w dniu 1.I.1947 r. 10.191 tomów z działów prawa konstytucyjnego i administracyjnego, orzecznictwa Sądu Najwyższego i N. T. A., samorządu. społeczno-politycznego i ekonomii.

Do zakresu działania Biblioteki należy m. in. zakup książek, ich katalogowanie, kompletowanie podręcznych bibliotek wydziałowych. zao-

patrywanie wydziałów w Dz. Ustaw, Dzienniki Urzędowe Ministerstw, prasę codzienną i periodyczną oraz jej rozdział, a nadto Administracja Dziennika Urzędowego Ministerstwa.

Jak ze statystyki wypożyczeń wynika, w 1946 roku było 3.350 czytelników, obrót książek zaś osiągnął cyfrę 6.527.

Wydział Budżetowy.

We wrześniu 1944 r. utworzono w Ministerstwie Departament Finansowo-Gospodarczy. Departament ten podzielono na następujące działy: kasowy, rachunkowy, kontroli rachunków, asygnowania zaliczek w teren, gospodarczy i transportowo-samochodowy.

Celem ujednostajnienia pracy w terenie zwołano we wrześniu 1944 r. konferencję kierowników wydziałów finansowo-gospodarczych w urzędach wojewódzkich i uzgodniono główne wytyczne pracy w tej gałęzi administracji.

Do programu pracy powyższego Departamentu należały w tym czasie — organizacja pracy finansowo-gospodarczej wewnątrz Resortu, organizacja wydziałów finansowo-gospodarczych w urzędach wojewódzkich, układanie budżetu dla Centrali i województw, nawiązanie łączności z władzami i urzędami podległymi przez specjalnych kurierów finansowych oraz rozdział zaliczek na organizowanie administracji w kraju.

W listopadzie 1944 r. Departament Finansowo-Gospodarczy włączono do Departamentu I — jako Wydział Budżetowo-Gospodarczy.

W miarę przybywania wyzwolonego terenu rozrastały się agendy Wydziału, przy czym główną uwagę poświęcono założeniu ksiąg kasowo-rachunkowych, wydaniu szeregu instrukcji w sprawach budżetowo-gospodarczych dla podległych urzędów, przeprowadzaniu inspekcji i wprowadzeniu planowej i oszczędnej gospodarki funduszami.

Obecnie w zakres działania Wydziału Budżetowego wchodzi:

1) czuwanie nad planowością, oszczędnością i celowością gospodarki finansowej Zarządu Centralnego Ministerstwa i podległych urzędów,
2) udział w projektowaniu zarządzeń, powodujących wydatki ze Skarbu Państwa,
3) udział w komisjach zakupu i przetargu,
4) inspekcja w działach budżetowo-gospodarczych podległych urzędów,
5) opracowywanie szczegółowych instrukcji i zarządzeń w sprawach budżetowo-gospodarczych dla władz administracji ogólnej,
6) układanie preliminarzy budżetowych,
7) podział kredytów między urzędy podległe,
8) sprawdzanie, akceptowanie i likwidacja rachunków,
9) likwidacja uposażeń i innych należności pracowników (zapomogi nagrody i t. p.),

10) rozrachunki z tytułu ubezpieczeń społecznych pracowników,
11) prowadzenie systematyczne rachunkowości,
12) kontrola dochodów skarbowych z zakresu resortu Ministerstwa Administracji Publicznej,
13) wyjednywanie kredytów dodatkowych, przenoszenie kredytów między paragrafami budżetowymi Centrali i władz podległych.

Co się zaś tyczy działalności Ministerstwa Administracji Publicznej w okresie do dnia 1 stycznia 1946 r. na obszarze Ziem Odzyskanych przed przejęciem administracji tych ziem przez Ministerstwo Ziem Odzyskanych, to w dziale II budżetu M. A. P. przewidziany był osobny § 17, z którego pokrywano wydatki administracyjne 4-ch Pełnomocników Rządu na powyższy teren, a to w Olsztynie, w Koszalinie, w Lignicy i w Katowicach (dla Śląska Opolskiego).

W dziale III pokrywano wydatki administracyjne Państwowego Urzędu Repatriacyjnego w Łodzi — i w dziale IV takież wydatki Biura Ziem Zachodnich przy Zarządzie Centralnym Ministerstwa Administracji Publicznej do dnia 31 grudnia 1945 r.

W tymże czasie, t. j. do dnia 31.XII.1945 r. kredyty z działu II § 17 i działu III były rozprowadzane przez Zarząd Centralny Ministerstwa Administracji Publicznej na poszczególne rachunki w Izbach Skarbowych do dyspozycji 4-ch Pełnomocników i Państwowego Urzędu Repatriacyjnego.

O ile zaś idzie o dalszą współpracę Ministerstwa Administracji Publicznej z Ministerstwem Ziem Odzyskanych, to ogranicza się ona obecnie oficjalnie jedynie do wypłaty ludności na Ziemiach Odzyskanych t. zw. zasiłków wojskowych, przewidzianych w § 16 budżetu Ministerstwa Administracji Publicznej.

W okresie od 1 lipca 1944 r. do 31 marca 1946 r. wydatki państwowe były dokonywane na podstawie prowizoriów budżetowych, które zamykały się dla Resortu Administracji Publicznej w następujących kwotach:

1) Od 1 lipca do 31 października 1944 r.

Dział	I — Zarząd Centralny	407.849.—	zł.
„	II — Województwa i Starostwa . . .	26.363.340.—	„
„	III — Dep. Budowlany	2.525.000.—	„
„	IV — Dep. Ewidencji Ludności . . .	54.500.—	„
	Razem:	29.350.689.—	zł.

2) Od 1 listopada 1944 r. do 31 marca 1945 r.

Dział	I — Zarząd Centralny	4.910.529.—	zł.
„	II — Województwa i Starostwa . . .	230.464.834.—	„

„	III — Dep. Budowlany	7.669.400.—	„
„	IV — Dep. Ewidencji Ludności . . .	4.639.414.—	„
	Razem:	247.684.177.—	zł.

3) Za kwiecień 1945 r.

Dział	I — Zarząd Centralny	3.427.960.—	zł.
„	II — Województwa i Starostwa . . .	266.154.360.—	„
„	III — Państw. Urząd Repatriac. . . .	53.851.000.—	„
„	IV — Biuro Ziem Zachodnich	492.815.—	„
	Razem:	323.926.135.—	zł.

4) Za okres maj — czerwiec 1945 r.

Dział	I — Zarząd Centralny	3.427.960.—	zł.
„	II — Województwa i Starostwa . . .	226.154.360.—	„
„	III — Państw. Urząd Repatriac. . . .	53.851.000.—	„
„	IV — Biuro Ziem Zachodnich	492.815.—	„
	Razem:	283.926.135.—	zł.

5) Za okres lipiec — wrzesień 1945 r.

Dział	I — Zarząd Centralny	8.460.647.—	zł.
„	II — Województwa i Starostwa . . .	450.914.138.—	„
„	III — Państw. Urząd Repatriac. . . .	264.912.400.—	„
„	IV — Biuro Ziem Zachodnich	1.198.985.—	„
	Razem:	725.486.170.—	zł.

6) Za okres październik — grudzień 1945 r.

Dział	I — Zarząd Centralny	10.393.696.—	zł.
„	II — Województwa i Starostwa . . .	486.154.664.—	„
„	II — Organizacja Administracji Ziem Odzyskanych	122.168.706.—	„
„	III — Państw. Urząd Repatriac. . . .	425.817.700.—	„
„	IV — Biuro Ziem Zachodnich	1.075.000.—	„
„	V — Główny Komisarz do Spraw przesiedleńczo-osiedleńczych . .	3.788.267.—	„
	Razem:	1.049.398.033.—	zł.

7) Za okres styczeń — marzec 1946 r.

Dział	I — Zarząd Centralny	16.671.549.— zł.
„	II — Województwa i Starostwa . . .	441.222.541.— „
	Razem:	457.894.090.— zł.

8) Budżet za okres od 1.IV. do 31.XII. 1946 r.

Dział	I — Zarząd Centralny	54.044.500.— zł.
„	II — Województwa i Starostwa . . .	1.168.534.800.— „
	Razem:	1.222.579.300.— zł.

W stosunku do ogólnej sumy budżetu administracyjnego Państwa za ten ostatni okres, który wyraża się sumą 35.345.477.500 zł., wydatki całego Resortu Administracji Publicznej wynoszą niecałe 3½ procent.

W budżecie ostatniego okresu (od 1.IV. do 31.XII.46 r.) były preliminowane i wypłacone ponadto dotacje dla związków samorządowych w kwocie 310.500.000 zł. (w okresie poprzednim: 1.I. — 31.III.1946 r. dotacje te wyniosły sumę 180 milionów, w obu więc okresach łącznie datowano samorządy z budżetu Ministerstwa Administracji Publicznej sumą 490.500.000 zł.).

Wydział Gospodarczy

Powstanie i rozwój Wydziału Gospodarczego

Z chwilą utworzenia biur Resortu Administracji Publicznej, powstała konieczność zaopatrzenia ich w niezbędny sprzęt biurowy, materiały piśmienne i środki lokomocji. Toteż, jako jedna z pierwszych komórek organizacyjnych, została powołana Intendentura. Po przeniesieniu siedziby Resortu z Lublina do Warszawy, zakres działania Intendentury znacznie się rozszerzył, a to z uwagi na wypływające coraz to nowe zagadnienia, jak: zakwaterowanie i aprowizacja pracowników Ministerstwa oraz zwiększający się tabor samochodowy. Silny wzrost prac w tych dziedzinach stworzył konieczność wyodrębnienia spraw samochodowych od pozostałych. Tak więc już w początkach marca 1945 r. Intendentura została podzielona na dwa działy: 1. właściwą intendenturę (z kwaterunkiem i aprowizacją) oraz 2. dział samochodowy.

W następnym jednak miesiącu (kwiecień 1945 r.) oba te działy, jako ściśle się zazębiające, zostały połączone w Wydział Gospodarczy z podziałem na referaty: intendentury, samochodowy, aprowizacyjny i kwaterunkowy, a w miarę rozwoju Wydziału — dalsze: stołówki, remontowo-budowlany, straży, zakupów, kontroli, majątku rolnego i administracji domów.

Naczelnym zadaniem Intendentury w początkach jej działalności było jak najszybsze zaopatrzenie biur Resortu w umeblowanie i materiały piśmienne, zorganizowanie pomocy fachowej dla różnych napraw, oraz współudział przy wyposażeniu t. zw. „grup operacyjnych", wysyłanych w styczniu i lutym 1945 r. na wyzwalane stopniowo od wroga tereny.

Z chwilą przeniesienia siedziby resortu do Warszawy, zajęto się rozmieszczeniem poszczególnych biur w nowym lokalu, oraz dalszym zaopatrzeniem ich w sprzęt biurowy i materiały piśmienne. Ponieważ pracownicy Ministerstwa przybyli z Lublina, a także i nowoprzyjmowani nie mieli w Warszawie mieszkań, przeto uzyskano dla nich szereg kwater na mieście. Poza tym zajmowano się rozdzielnictwem kart żywnościowych miejskich i tzw. suchego prowiantu oraz specjalnych przydziałów żywnościowych.

Jakkolwiek nowe pomieszczenia biurowe obejmowały znacznie większa liczbę pokoi niż poprzedni lokal w Lublinie, to jednak z dnia na dzień wzrastające agendy Ministerstwa oraz powiększające się kadry pracownicze wymagały uzyskania dla Ministerstwa bardziej dogodnego pomieszczenia.

Na podstawie decyzji Rządu o przeniesieniu siedzib poszczególnych Ministerstw na teren Warszawy lewobrzeżnej, został znaleziony odpowiedni gmach dla Ministerstwa (maj 1945 r.) i przyznany z tym, że jedną trzecią część tego gmachu przydzielono Ministerstwu Informacji i Propagandy. Był to gmach przy ul. Rakowieckiej Nr. 4, mieszczący w czasie okupacji koszary S.S. Gmach ten był nieznacznie zniszczony (trzy bomby), lecz wewnątrz zdewastowany. W ramach remontu wykonano tynki, podłogi, drzwi i ramy okienne, instalację elektryczną i sygnalizacyjną, odwodniono i osuszono podziemia, sprowadzono i zmontowano nowe kotły centralnego ogrzewania, wyremontowano instalację wodociągową, kanalizacyjną i centralnego ogrzewania, odnowiono wnętrza, wyreperowano dachy, odbudowano garaże oraz przystosowano kuchnię i stołówkę. Największą trudność sprawiało odwodnienie i osuszenie (wobec braku pomp) oraz naprawa rur ściekowych. Wszystkie te prace wykonano w krótkim czasie, bo w ciągu zaledwie 6-ciu tygodni od chwili rozpoczęcia, oddając do użytku 130 pomieszczeń. Z dniem 20 lipca 1945 r. rozpoczęto już normalne prace w nowym lokalu.

Z kolei skierowano wysiłek na zaopatrzenie biur w sprzęt i urządzenia, materiały i przybory piśmienne, maszyny do pisania i liczenia, tabor samochodowy oraz uzbrojenie i umundurowanie straży ochrony gmachu.

W międzyczasie czyniono starania o przydział lokali na terenie Warszawy lewobrzeżnej na mieszkania dla pracowników, w konsekwencji czego uzyskano część kwater w drodze nakazów oraz dom przy ul. Rejtana 14 i bloki domów Spółdzielni Bud.-Mieszkaniowej Urzędników b. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych przy ul. Rakowieckiej 59 59-a, Akacjo-

wej 2, 4, 6, 8, 10, Fałata 2, 4, 7, 9, 11, 13 i 15 oraz Łowickiej 51 i 53. Wobec wyczerpania kredytów na rok budżetowy 1945 r. przystąpiono na razie jedynie do remontu budynku przy ul. Rejtana 14, przeznaczając go na mieszkania służbowe dla urzędników Ministerstwa. Bloki zaś domów Spółdzielni zabezpieczono tylko od dalszego niszczenia.

W tym czasie wybudowano też stację benzynową, zorganizowano warsztat samochodowy, stolarski, ślusarski oraz fryzjernię, jak również założono na tyłach posesji ogród warzywny i kwiatowy, zaopatrując go w 50 okien inspektowych i prowizoryczną cieplarnię.

Ostatnim wreszcie w roku 1945 etapem głównych prac, poza urządzeniem jeszcze kąpieliska dla pracowników, było zaopatrzenie gmachu oraz pracowników w opał na zimę.

W roku 1946 praca Wydziału Gospodarczego poza normalnym tokiem spraw bieżących, była skierowana w następujących kierunkach:

1) odbudowy bloków domów Spółdzielni,
2) wykonania w gmachu dalszych potrzebnych urządzeń,
3) konserwacji gmachu, oraz
4) uzyskania majątku rolnego.

Bloki domów Spółdzielni zostały w okresie powstania warszawskiego doszczętnie wypalone, tak, że były to tylko zgliszcza, wymagające całkowitej odbudowy. Z braku kredytów prace te nie mogły być prowadzone z należytym wysiłkiem i we właściwy sposób. Dopiero w okresie letnim 1946 r. osiągnęły one należyte tempo, tak, że we wrześniu tegoż roku można już było oddać do użytku pierwszą serię budynków o łącznej liczbie 244 izb. Pozwoliło to pomieścić 98 pracowników z rodzinami, udzielając im poza tym pomocy transportowej w postaci samochodów i siły roboczej.

Do odbudowy pozostała jeszcze druga seria domów, której zakończenie przewiduje się w roku bieżącym. W chwili obecnej odbudowano już z tej serii w 80 proc. — 112 izb.

W pierwszych miesiącach 1946 r. wyremontowano i oddano do użytku w gmachu Ministerstwa: pomieszczenie noclegowe (dla przyjezdnych urzędników), dźwig osobowy oraz kuchenny, jak również świetlicę i powielarnię; portiernię zaś zaopatrzono w specjalne urządzenie, podobnie jak i bibliotekę ministerialną, zaopatrując ją w szafy, półki, kartoteki, oświetlenie i t. p. Mimo znacznych trudności zakupiono i sprowadzono centralę telefoniczną oraz założono nową instalację telefoniczną, co pozwoliło na uruchomienie 90 aparatów wewnętrznych i 4 miejskich.

W ramach konserwacji gmachu wybudowano nowe ogrodzenie od ulicy, wyremontowano dawne z boku posesji, zabezpieczono przed niszczeniem wszelkie części żelazne, jak drzwi, rury, zbiorniki, grzejniki, kraty, ogrodzenia i t. p., wymieniono na nowe dwa kominy żelazne od kuchni, założono siatki na okna od podziemi, wyreparowano gzymsy

i fartuchy przyokienne, wstawiono okna zimowe oraz wykonano cały szereg innych drobniejszych napraw i remontów.

Nosząc się z zamiarem umożliwienia dostaw podstawowych artykułów żywnościowych dla potrzeb stołówki, uzyskano przydział majątku rolnego Bielice koło Sochaczewa. Niestety, majątek ten zdewastowany w okresie wojny, nie mógł już w 1946 r. spełnić swej roli, gdyż wymagał wyłożenia znacznych sum na zagospodarowanie (remont i naprawa zabudowań, zakup inwentarza ruchomego oraz żywego i t. p.). Tym niemniej przeprowadzono żniwa i zbiory jesienne oraz akcję siewną. W IV-ym kwartale 1946 r. uruchomiono na terenie majątku gorzelnię, zaopatrując ją w odpowiednie zapasy surowca. W okresie letnim w majątku tym została zorganizowana przez Koło Ligi Kobiet (pracowniczek Ministerstwa) kolonia letnia dla dzieci pracowników Ministerstwa.

Niezależnie od tego dostarczono Urzędom Generalnego Pełnomocnika dla Spraw Repatriacji odpowiednich pomieszczeń w gmachu Ministerstwa na biura i magazyny. Ponadto udzielano pomocy Spółdzielni Pracowników Ministerstwa „Odrodzenie", Kołom Związku Zawodowego i Ligi Kobiet Pracowników Ministerstwa, jako to: środków transportowych, magazynów i innych pomieszczeń, siły fachowej i roboczej, inkasa gotówkowego i t. p.

Dane statystyczne prac Wydziału Gospodarczego

Zakresu działania Wydziału Gospodarczego i wykonywanych przez niego prac, z uwagi na ich specyficzny charakter, nie można odzwierciedlić ścisłymi danymi co do ilości spraw załatwionych. Większość bowiem spraw natury gospodarczej nie daje się ująć w cyfry i liczby akt, gdyż wymagają one szeregu czynności przedwstępnych lub pochodnych, wykonywanych nie w drodze pisemnej.

Niektóre cyfry za okres od 1 września 1945 r. do końca 1946 roku przedstawiają się następująco:

— 498 wpływów akt w IV kwartale 1945 r. i 2758 w roku 1946,
— 386 zakupionych różnego rodzaju sprzętów biurowych,
— 35 zakupionych i zainstalowanych gaśnic płynowych i pianowych,
— 1000 wykonanych różnych robót stolarskich, ślusarskich i elektrotecznicznych,
— 15 zakupionych samochodów osobowych i 16 ciężarowych,
— 838.157 kilometrów przejechanych przez samochody osobowe i ciężarowe,
— 165.925 kg. zużytej benzyny,
— 15 kapitalnych, 600 średnich i 1500 mniejszych remontów i napraw samochodów we własnym warsztacie,
— 7.518.645 zł. wydatkowanych na zakup paliwa do samochodów oraz na artykuły piśmienne, gospodarcze i t. p.,
— 79.839 wydanych śniadań, 94.642 obiadów i 20.170 kolacji.

5. Samodzielny Referat Podziału Terytorialnego

Samodzielny Referat Podziału Terytorialnego Państwa został zorganizowany w czerwcu 1945 r.

Do zakresu działania i głównych zadań Referatu należy:

1) załatwienie koniecznych zmian bieżących w podziale administracyjnym Państwa,

2) opracowanie projektów nowego podziału terytorialnego Państwa na: województwa, powiaty i gminy.

W ciągu roku 1946 zakres prac przeprowadzanych w Referacie rozszerzył się przez wzięcie udziału w przygotowawczych pracach:

3) delimitacyjnych w odniesieniu do wschodniej i północnej granicy Państwa,

4) toponomastycznych w związku z ustanowieniem przy Ministerstwie Administracji Publicznej Komisji dla Ustalania Nazw Miejscowości (Głównej i Regionalnych).

W ramach pierwszego punktu zakresu działania przygotowano i ogłoszono aktów prawodawczych:

	w roku 1945	w roku 1946
w sprawach utworzenia województw	2	—
zmiany granic województw	4	—
„ „ powiatów	2	1
zmiany granic miast i zaliczenia do rządu miast	—	2
zmiany granic gmin, zniesienia gmin i tworzenia nowych	1	4
zmiany nazw	—	4
Razem:	9	11

Ważniejsze zmiany terytorialne przeprowadzone w powyższych latach przedstawiają się następująco:

1) utworzono województwo gdańskie z całości terytorium b. Wolnego m. Gdańska oraz z 6 powiatów wyłączonych z województwa pomorskiego. Obszar tego województwa został następnie zwiększony przez przyłączenie 5 nowoodzyskanych powiatów;

2) utworzono województwo rzeszowskie z 13 powiatów b. województwa lwowskiego i z 4 powiatów wyłączonych z województwa krakowskiego;

3) przeprowadzono zmianę granic województw: krakowskiego, kieleckiego, śląskiego, warszawskiego i białostockiego przez przesunięcie przynależności terytorialnej niektórych powiatów oraz lubelskiego przez przyłączenie do powiatu tomaszowskiego gm. wiejskiej Tarnoszyn;

4) zmieniono granice miasta Łodzi przez włączenie do jego obszaru niektórych gmin (miejskiej i wiejskich) z powiatu łódzkiego i brzezińskiego;

5) zniesiono powiat janowski w województwie lubelskim i utworzono pow. kraśnicki;

6) utworzono nowe gminy w województwach: rzeszowskim (w pow. niżańskim z zaliczeniem do rzędu miast), krakowskim (w pow. bialskim i wadowickim), warszawskim (w pow. płockim);

7) przeprowadzono zmianę granic niektórych gmin wiejskich w woj. warszawskim (w powiecie grójeckim).

Obecny podział terytorialny Państwa obejmuje 16 województw, w tym 2 grodzkie, oraz 302 powiaty, w tym 32 grodzkie.

Prace nad przygotowaniem projektu nowego podziału Państwa na województwa oparto na założeniach, że

1) nowy podział winien się wiązać w sposób istotny i konsekwentny z całą przebudową organizacyjną Rzeczypospolitej (zmiana struktury wewnętrznej gospodarczej i społecznej), która z państwa typowo geograficznie przejściowego, łączącego wschód z centrem Europy, przekształciła się na państwo środkowo-europejskie, z państwa o ostrych kontrastach wewnętrznych demograficznych, gospodarczych i narodowościowych, zmieniła się na państwo, gdzie cechy te tracą swą ostrość i przeciwstawność;

2) obszar Rzeczypospolitej należy traktować jako całość jednolitą, w której podkreślanie granic z roku 1939 przy wprowadzaniu nowego podziału byłoby działaniem niewłaściwym, niezgodnym z interesem państwa i pomniejszającym wartość takiego podziału w perspektywach przyszłości.

Poza tym wytycznymi dla wykonywanej w ten sposób pracy były względy komunikacyjne, demograficzne i gospodarczego planowania oraz — w ograniczonej mierze — życzenia ludności, które, idąc po linii bądź zmian, bądź zachowania aktualnego stanu, rzadko się liczą z konsekwencjami w przyszłości. Natomiast względy narodowościowe mogły po raz pierwszy w Polsce stanąć poza nawiasem elementów decyzji.

Projekt podziału Państwa na województwa został opracowany z uwzględnieniem powyższych zasad i przy zastosowaniu naukowych metod badań w dwóch alternatywach, każdej z nich z odpowiednim umotywowaniem. Nie mógł on jednak stać się przedmiotem uzgodnień międzyministerialnych — z uwagi na postanowienia dekretu z dn. 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziem Odzyskanych. Na zasadzie tego dekretu Ministerstwo Ziem Odzyskanych objęło na czas przejściowy organizację administracji oraz samą administrację całości Ziem Odzyskanych, nie wyłączając nawet powiatów przekazanych do administrowania (uchwała Rady Ministrów z dn. 7.VII.1945 r.) wojewodom: gdańskiemu, białostockiemu, pomorskiemu i poznańskiemu.

W tym stanie rzeczy urzędowe rozpoznanie projektu Ministerstwa Administracji Publicznej, projektu obliczonego na dłuższe trwanie oraz

wprowadzenie go w życie musiało być odłożone do czasu, gdy na Ziemiach Odzyskanych ustanie potrzeba utrzymywania podziału terytorialnego, obliczonego wyłącznie na okres przejściowy.

Drugą z kolei kwestią, do której przeanalizowania i opracowania przystąpił Samodzielny Referat, było przeprowadzenie zmian granic gmin stosownie do zmienionych warunków nowej rzeczywistości, interesu ludności i nowych potrzeb gospodarczych.

Materiał przygotowawczy dla tej pracy musiał być wzięty z terenu. Toteż, posyłając przy piśmie okólnym z dnia 4.IV.1946 r. L. dz. I. OT. 2957 46 szczegółowe pouczenie instrukcyjne i wzory kwestionariuszy do wypełnienia, Ministerstwo poruczyło wojewodom i starostom zebranie z terenu podstawowego materiału niezbędnego dla dalszych badań i prac. Prace te, długie i żmudne, znajdują się w toku. Wymagają one z powodu swej drobiazgowości znacznego nakładu czasu i sił pracowniczych technicznych do założenia kartoteki dla około 3 tysięcy gmin i kilkunastu tysięcy gromad. Z wykonaniem i zakończeniem tych prac ściśle się wiąże i jest od niego uzależnione wprowadzenie koniecznych zmian granic powiatów.

Niezależnie od tego w Samodzielnym Referacie Podziału Terytorialnego opracowano i przygotowano projekty utworzenia kilku nowych powiatów, projekty zmiany granic województw krakowskiego i śląskiego, łódzkiego i kieleckiego, ponadto opracowano rozporządzenia i ustawy w tych sprawach, ogłoszone już w Dzienniku Ustaw.

Znaczny też był udział Samodzielnego Referatu w pracach delimitacyjnych w stosunku do granicy wschodniej i północnej. Wprawdzie Ministerstwo Administracji Publicznej bezpośrednio tymi sprawami (jako organ władzy państwowej) się nie zajmowało, były one jednak wykonywane jako projekty dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Ziem Odzyskanych oraz polskiej grupy członków komisji delimitacyjnej, pozostającej pod kierownictwem Wiceministra Dr Żaruk-Michalskiego.

Dla wschodniej granicy wykonano projekt przebiegu kordonu granicznego na mapie w podziałce 1:300.000 na całej przestrzeni od Suwalszczyzny aż po źródliska Sanu z odpowiednim umotywowaniem piśmiennym oraz ze wskazaniem zmian najbardziej pożądanych i istotnie ważnych odnośnie projektu linii schematycznej, którą dały narady moskiewskie.

Dla granicy północnej projekt przebiegu kordonu granicznego opracowano jeszcze szczegółowiej, bo według map w podziałce 1:100.000 i to w dwóch alternatywach, z dodaniem obszernych motywów wyjaśniających. Obecnie w związku z podejmowaniem prac delimitacyjnych na obszarze b. Prus Wschodnich projekt ów jest wysoce aktualny.

Pozyskanie wielkich przestrzeni Ziem Odzyskanych na zachodzie, na których trzeba wprowadzić kilkadziesiąt tysięcy nazw, bądź opartych

na zapisach i dokumentach historycznych, bądź też używanych jeszcze obecnie przez autochtonów w formie czystopolskiej lub skażonej, bądź wreszcie nowych, pociągnęło za sobą pracę nazewniczą w rozmiarach niespotykanych dotąd w historii. Organizację tej pracy przyjęło na siebie Ministerstwo Administracji Publicznej. Powołana została do życia w początkach roku 1946 przy Ministrze Administracji Publicznej Komisja Ustalania Nazw Miejscowości: Główna oraz dwie Komisje Regionalne w Krakowie i Poznaniu.

Na trzech trzydniowych posiedzeniach Komisji Głównej, odbytych w marcu, czerwcu i październiku 1946 r. w Warszawie, ustalono około 4.000 nazw miejscowości, z których blisko 2.500 nazw po zatwierdzeniu ich przez Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych zostały już ogłoszone w Monitorze Polskim

Gromadzenie i porządkowanie materiałów nazewniczych dla prac Komisji Ustalania Nazw Miejscowości (Głównej i Regionalnych), prowadzenie kartoteki (polsko-niemieckiej i niemiecko-polskiej) nazw miejscowości, będących w opracowaniu oraz nazw zatwierdzonych i ogłoszonych w Monitorze Polskim, jak również zorganizowanie całości prac toponomastycznych wchodzi również w zakres działania Samodzielnego Referatu.

Sekretariat Ministra

Do zakresu działania Sekretariatu Ministra należą sprawy zlecone przez Ministra, sprawy reprezentacji oraz wynikające ze stosunku Ministra do Sejmu Ustawodawczego. Rady Ministrów i poszczególnych Ministrów, a w szczególności:

a) kontrola i ewidencja spraw zastrzeżonych do aprobaty przez Ministra;
b) ewidencja poczty adresowanej do Ministra;
e) ewidencja komisji poselskich oraz ich należytego obesłania przez delegatów Ministerstwa;
d) ewidencja okólników Prezesa Rady Ministrów;
e) referowanie prasy krajowej i zagranicznej.

Ponadto Sekretariat prowadzi kancelarię akt tajnych.

Rozdział II.

DEPARTAMENT POLITYCZNY

Głębokie zmiany w stosunkach społeczno-politycznych po drugiej wojnie światowej, pociągnęły za sobą również konieczność przeprowadzenia szeregu zmian w strukturze i zakresie działalności administracji państwowej.

W wyniku niszczycielskiej polityki okupanta, normalne życie gospodarcze, społeczne i polityczne narodu polskiego uległo całkowitemu rozbiciu. Ponadto w niezmiernie ważnej dziedzinie stosunków narodowościowych, hitleryzm nie tylko pogłębił istniejące dawniej różnice i antagonizmy, ale także wytworzył jeszcze nowe, nieznane dotychczas u nas problemy, jak np. problem wysiedlania ludności z całych połaci kraju, zagadnienie masowego odstępstwa od narodowości (t. zw. kwestia volksdeutscherstwa) i t. p.

Z chwilą klęski hitleryzmu, przed administracją odrodzonego Państwa Polskiego, a w szczególności przed Departamentem Politycznym Ministerstwa Administracji Publicznej, stanęło zatem trudne i odpowiedzialne zadanie ujęcia we właściwe formy i odpowiedniego pokierowania odbudowy życia społeczno-politycznego, zapewnienia przestrzegania demokratycznego ducha w interpretacji przepisów prawno-administracyjnych i niedopuszczenia do zbędnych przerostów władzy administracyjnej ze szkodą dla obywateli.

Departament Polityczny powstał z chwilą zorganizowania Resortu Administracji Publicznej przy Polskim Komitecie Wyzwolenia Narodowego. Pierwotnie nie było w nim podziału na wydziały i referaty. W związku z coraz większym napływem różnych spraw, powstała potrzeba podziału Departamentu na właściwe wydziały i referaty. Początkowo został zorganizowany Wydział Społeczno-Polityczny, a następnie, w grudniu 1944 r., Wydział Narodowościowy, podzielony na referaty: do spraw żydowskich, niemieckich oraz innych mniejszości narodowych.

Ostateczny podział organizacyjny Departamentu Politycznego nastąpił po przeniesieniu się Ministerstwa Administracji Publicznej z Lublina do Warszawy, do obecnej siedziby przy ul. Rakowieckiej. Wówczas to w Departamencie został ustalony podział organizacyjny na Wydział Społeczno-Polityczny, Narodowościowy i Społeczno-Gospodarczy.

Wydział Społeczno-Polityczny

W Wydziale tym referat ogólno-polityczny załatwia sprawy, dotyczące ogólnych zagadnień ustrojowych, administracyjnych i kulturalnych o znaczeniu politycznym, zagadnień migracji i mniejszości polskiej w innych państwach, oraz konkretnych spraw z punktu widzenia politycznego. Ponadto referat ten opiniuje projekty ustaw, rozporządzeń i zarządzeń o znaczeniu politycznym.

Referat informacyjno-sprawozdawczy obejmuje całokształt spraw, związanych z uzyskaniem informacji i następnego opracowania sprawozdań w zakresie życia społecznego i politycznego kraju, działalności stronnictw politycznych polskich, stowarzyszeń, zgromadzeń, związków, rejestruje deklaracje programowe, przebieg i nastroje wie-

ców, zebrań i zjazdów oraz ruchy wyznaniowe ludności polskiej. Referat opracowuje sytuacyjne sprawozdania, periodycznie nadsyłane przez urzędy podległe.

Referat prasowy referuje Ministrowi przegląd prasy krajowej i zagranicznej, prowadzi i wydaje codzienny biuletyn prasowy dla użytku wewnętrznego Ministerstwa Administracji Publicznej, prowadzi archiwum czasopism i biuro wycinków, zajmuje się umieszczaniem w prasie oficjalnych enuncjacyj i wywiadów, prostuje nieścisłe wiadomości prasowe, dotyczące działalności Ministerstwa i podległych mu urzędów oraz zamieszcza w prasie komunikaty oficjalne Ministerstwa.

Referat stowarzyszeń i związków załatwia sprawy legalizacji i rejestracji stowarzyszeń, zatwierdzania statutów i nadzoru nad działalnością stowarzyszeń, jak również sprawy rozwiązywania stowarzyszeń. Do referatu tego należą też sprawy ujednostajnienia polityki administracyjnej władz II i I instancji w powyższym zakresie.

Do referatu bezpieczeństwa publicznego należy koordynowanie działalności władz administracji publicznej z działalnością Ministerstwa Bezpieczeństwa i jego organów oraz Milicji Obywatelskiej.

Referat specjalny opracowuje sprawy zlecone przez Dyrektora Departamentu.

W polityce swej w zakresie odbudowy i rozwoju życia społeczno-organizacyjnego narodu, Departament Polityczny kierował się wyłącznie istotnymi potrzebami społecznymi, gospodarczymi i kulturalnymi, a jeżeli stosował pewne ograniczenia, to jedynie celem uniknięcia zbędnego rozdrabniania sił i energii społeczeństwa, uwzględniając jednak w każdym wypadku potrzebę zapewnienia w najszerszej mierze swobód obywatelskich.

Był to odcinek wymagający szczególnej pracy Departamentu, zważyć bowiem należy, iż wraz z odrodzeniem naszego państwa, powstało wiele społecznie żywotnych, a jednocześnie bardzo skomplikowanych zagadnień, od których szybkiego rozwiązania zależała odbudowa życia narodowego w kraju. Jako dowód prężności narodu polskiego poczęły tworzyć się nowe grupy społeczne i polityczne, zawodowe i gospodarcze, środowiska kulturalno-artystyczne i oświatowe. Wiele z nich poczęło występować o opiekę i pomoc ze strony państwa, o prawa i przywileje z racji swej użyteczności, zasług, czy doznanych w czasie okupacji cierpień i prześladowań. Wystąpił cały szereg spraw, wymagających ustawowego uregulowania, zwłaszcza spraw nowych, wynikających z powojennej rzeczywistości.

Departament Polityczny brał zarazem udział w rozpatrywaniu projektów ustaw o znaczeniu historycznym, jak: prawo małżeńskie, czy unifikacja ustawodawstwa polskiego.

Dążenie narodu do życia zrzeszonego wyraziło się w masowym podejmowaniu działalności stowarzyszeń zamkniętych w czasie okupacji. Wobec nowych warunków, Departament Polityczny musiał zwrócić uwagę na przestarzałe formy organizacyjne niektórych dawnych stowarzyszeń, opartych na zasadach stanowych, wyłączności wyznaniowej czy narodowościowej, niezgodnych z demokratycznym duchem lub nie odpowiadających względom pożytku społecznego. Dlatego dążeniem Departamentu Politycznego było kierowanie się w polityce stowarzyszeniowej potrzebą przystosowania ruchu stowarzyszeniowego do realnej sytuacji zgodnie z przepisami obowiązującego prawa na wszystkich odcinkach tego ruchu: w życiu społeczno-politycznym, gospodarczo-zawodowym, spółdzielczym itp., bacząc jednocześnie, by nie uszczuplać praw i swobód obywatelskich, stanowiących podstawę praworządnego państwa demokratycznego.

W okresie akcji wyborczej do Sejmu, Departament Polityczny czuwał nad sprawnością pracy władz administracji ogólnej i samorządowej, którym odnośne przepisy powierzały wykonanie szeregu czynności, a zarazem nad obiektywnym wykonaniem poruczonych im zadań.

Naruszone przez wojnę „morale", powodowało w pierwszym okresie niepodległości Państwa Polskiego zażalenia na bezprawne konfiskaty i rekwizycje oraz naruszenia przepisów w tej dziedzinie. Interwencje Departamentu Politycznego oraz usprawnienie aparatu administracji publicznej, a także podnoszenie się poziomu fachowego i dyscypliny w jego dolnych ogniwach spowodowało, że dziś już te kwestie zeszły z porządku dziennego i tego rodzaju wykroczenia prawie nie zachodzą.

Wydział Narodowościowy

W Wydziale tym referat spraw ukraińskich i białoruskich obejmuje zagadnienia mniejszości narodowej ukraińskiej i białoruskiej i związane z tym zagadnienia repatriacji; referat spraw niemieckich obejmuje całość zagadnienia niemieckiego na ziemiach polskich, a w szczególności sprawy b. „volksdeutschów"; referat spraw żydowskich obejmuje całokształt zagadnień mniejszości narodowej żydowskiej, zaś referat innych mniejszości obejmuje zagadnienia mniejszości litewskiej, czeskiej i innych mniejszości narodowych.

Uregulowanie stosunków narodowościowych, którego domagały się zmienione geopolityczne warunki kraju, a także nowopowstałe warunki polityczno-państwowe, było zagadnieniem pierwszorzędnej wagi. W dziedzinie tej na porządku dziennym stanęły dwa zasadnicze problemy. Pierwszy z nich — to zagadnienie niemieckiej listy narodowej, czyli t. zw. „volksdeutschów" ze związaną z nim akcją rehabilitacyjną, ma-

jącą na celu likwidację skutków eksperymentu dokonanego na narodzie polskim przez hitleryzm, drugim — była, wynikająca z przebudowy Polski z państwa narodowościowego na jednonarodowe, repatriacja ludności niemieckiej, ukraińskiej, białoruskiej z terenu Rzeczypospolitej.

Oba te zagadnienia mamy już dziś właściwie poza sobą. Szczególnie skomplikowaną i bolesną była sprawa rehabilitacji „volksdeutschów" obywateli polskich, do której podejście naszych czynników nie od razu było należycie skrystalizowane i właściwe. Chłodny realizm polityczny i konieczności biologiczne naszego narodu przesłaniane były w pierwszym etapie względami natury emocjonalnej, zrozumiałymi zresztą, gdy zważy się cierpienia, jakich doznawał naród w okresie okupacji. Departament Polityczny od samego początku reprezentował swym stanowiskiem i swą działalnością tę drogę, która w konsekwencji okazała się słuszną, jako jedynie realna i dalekowzroczna, a która została ostatecznie obrana w przepisach ustawowych. Dziś już przed Departamentem Politycznym, na tym odcinku stoi tylko zagadnienie naprawy skutków, wynikłych z błędów popełnionych początkowo przy rozwiązywaniu tego zagadnienia, zwłaszcza w dziedzinie spraw majątkowych.

Wydział Społeczno-Gospodarczy

Prace tego Wydziału obejmują obserwację stosunków gospodarczych i koniunktur gospodarczych oraz sprawy polityki gospodarczej i wpływu ich na życie polityczne i społeczne.

Działalność Departamentu Politycznego na obszarze Ziem Odzyskanych przed przejęciem odnośnego zakresu działania przez Ministerstwo Ziem Odzyskanych, przejawiała się w tworzeniu grup operacyjnych, które brały udział w organizowaniu władz administracji ogólnej. Poza tym z ramienia Departamentu kilkakrotnie wyjeżdżali inspektorzy na tereny odzyskane, celem skontrolowania prac. Obecnie współpraca z Ministerstwem Ziem Odzyskanych polega na wzajemnym komunikowaniu postulatów dotyczących zagadnień ustrojowych, administracyjnych, mniejszości narodowych oraz kulturalnych o znaczeniu politycznym.

Koordynując pracę władz administracji ogólnej, Departament Polityczny opracował szereg okólników i pism okólnych w sprawach: mniejszości narodowych, legalizacji oraz rejestracji stowarzyszeń i związków, pomocy demokratycznym organizacjom młodzieżowym, sprzętu szpitalnego dla P. C. K., pomocy w zaprowiantowaniu i przewozie repatriantów, dokumentów osobistych, tymczasowego uregulowania spraw wyznaniowych, obchodu świąt narodowych, rejestracji ludności na obszarze Państwa, wyłączenia ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów,

traktowania obcych obywateli, składania podań o zmianę obywatelstwa polskiego przez osoby narodowości obcej, stosunku urzędników do stronnictw politycznych, zwalczania maruderstwa i t. p.

Z tego:

na rok	1945	przypada pism okólnych	35,	okólników	6
„ „	1946	„ „ „	16,	„	4

Troska nad przestrzeganiem zasad praworządności w życiu społeczno-politycznym kraju była naczelną zasadą, przyświecającą Departamentowi w okresie całej jego dotychczasowej działalności.

Rozdział III.

DEPARTAMENT III SAMORZĄDU

Departament Samorządu został powołany do życia w okresie tworzenia Ministerstwa Administracji Publicznej w Lublinie, obecną zaś swoją organizację otrzymał z początkiem marca 1945 r. — po przeniesieniu Ministerstwa do Warszawy.

Departament dzieli się na 5 wydziałów, a mianowicie: Wydział Organizacji Samorządu, Wydział Finansów Komunalnych, Wydział Administracyjno-Społeczny, Wydział Samorządowej Polityki Gospodarczej oraz Wydział Inspekcji.

W połowie 1946 r. w ramach Wydziału Finansów Komunalnych został utworzony Referat Komisji Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego.

Przed Departamentem Samorządu pozostaje do rozwiązania ogrom zadań i prac. Rzeczpospolita Polska bowiem opiera swój ustrój na szeroko zakrojonym samorządzie terytorialnym, który w rzeczywistości powojennej przybrał nie tylko nowe formy organizacyjne, dotychczas jeszcze nieskrystalizowane i wymagające zmian, lecz znalazł się też w zmienionych warunkach swoich podstaw finansowych. Wynikają one nie tylko z aktów ustawodawczych w zakresie finansów samorządowych, lecz również z innych aktów ustawodawczych natury gospodarczej, jak np. w związku z zainteresowaniami samorządu w dziedzinie akcji przejmowania przez Państwo podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, majątków opuszczonych i poniemieckich, w dziedzinie planu inwestycyjnego i t. p.

W początkowej fazie prace Departamentu Samorządu sprowadzały się przede wszystkim do montowania aparatu urzędniczego własnego oraz tegoż aparatu w terenie i do nastawienia psychiki aparatu urzędniczego do nowej powojennej rzeczywistości, ponadto zaś do przestawienia aparatu wykonawczego na nowe tory, wynikające z ustawy wrześniowej o radach narodowych i dekretu listopadowego o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego.

Wydział Organizacji Samorządu

Zdając sobie sprawę z ogromnych trudności w stosowaniu przedwojennych dzielnicowych przepisów łącznie z nowym ustawodawstwem polipcowym, które nie zawiera szczegółowych klauzul derogacyjnych i mając na uwadze brak tekstów przepisów przedwojennych, zwłaszcza dzielnicowych w związkach samorządowych niższych stopni, podjęto w Wydziale Organizacji Samorządu prace nad uporządkowaniem w drodze dekretu obowiązującego ustawodawstwa samorządowego przez usunięcie z niego balastu norm, wydanych przez władze zaborcze i dostosowanie polskich ustaw samorządowych do ustawodawstwa polipcowego. Z inicjatywy Prezydium K. R. N. sprawa powyższa znalazła się w pierwszych dniach czerwca 1946 r. na posiedzeniu Komisji Organizacyjno-Samorządowej K. R. N., na którym został wygłoszony szczegółowy referat przez przedstawiciela Departamentu Samorządu. Komisja Poselska sprzeciwiła się jednak proponowanej koodyfikacji i petryfikowaniu w ten sposób przedwojennych norm prawnych i zwróciła się do Prezydium K. R. N. o przygotowanie w ciągu paru miesięcy nowej ustawy samorządowej.

Poczesne miejsce w pracach Wydziału zajmują sprawy pracownicze, niezmiernie trudne do rozwiązania zarówno ze względu na momenty organizacyjne samorządu (znaczna ilość jednostek samorządowych, które podchodzą do spraw pracowniczych indywidualnie, dwutorowość nadzoru, gdzie organa wykonawczo-kontrolne w wielu wypadkach nie mają wpływu), jak i finansowo-gospodarcze.

Prace dotyczące uposażeń pracowników samorządowych zmierzały do dostosowania ich do uposażeń pracowników państwowych. Rezultatem tych prac było wydanie dekretu o dostosowaniu uposażeń pracowników samorządowych do uposażeń pracowników państwowych.

Dekret ten nie obejmuje dużej liczby pracowników przedsiębiorstw samorządowych. Uposażenie tej grupy pracowników jest normowane w praktyce na drodze układów zbiorowych, poddanych kontroli Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej. Ze względu na konieczność ujednolicenia płac w przedsiębiorstwach jednego i tego samego typu we wszystkich związkach samorządowych i dostosowania ich do systemu płac, przyjętego w niektórych działach przemysłu państwowego, Departament Samorządu nie mógł odnieść się obojętnie do inicjatywy Związku Zawodowego Pracowników Samorządu i Mieszanej Komisji Płac co do opracowania wzorowego układu zbiorowego. W wyniku wielu konferencyj na terenie Departamentu Samorządu i Komisji Mieszanej Płac, przy udziale przedstawicieli Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej oraz innych zainteresowanych resortów, został ustalony wzór układu zbiorowego.

Jednocześnie ze sprawą unormowania uposażeń podjęta została akcja zniżek kolejowych dla pracowników samorządowych. Akcja ta zo-

stała załatwiona pozytywnie i jest konsekwencją zrównania uposażeń z uposażeniami pracowników państwowych.

Równolegle z zagadnieniami uposażeniowymi podjęte zostało zagadnienie ubezpieczenia emerytalnego pracowników samorządowych, napotykające na trudności ze względu na stanowisko zajęte w swoim czasie przez Biuro Prezydialne K. R. N., które wychodziło z założenia, że tego rodzaju ubezpieczenia są wyłączone spod działania samorządu i że wszyscy pracownicy podlegają ubezpieczeniom społecznym na zasadach ogólnych. Z drugiej strony Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej godziło się na zaliczenie do okresu ubezpieczeniowego całej przedwojennej wysługi emerytalnej i na ubezpieczenia lokalne pracowników samorządowych.

Dopiero po ukazaniu się dekretu o nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym, utrzymującego nadal prawo organizowania przez związki samorządowe własnych funduszów emerytalnych, Minister Administracji Publicznej wydał opracowany przez Departament Samorządu i uzgodniony z Biurem Prezydialnym K. R. N. okólnik, uznający prawo związków samorządowych do wznowienia funduszów emerytalnych przy wydziałach powiatowych i zarządach miast wydzielonych.

Nie mógł też Departament Samorządu pominąć sprawy emerytów samorządowych, którzy uzyskali wymiary emerytury w związkach samorządowych na przedwojennych obszarach Polski, wchodzących obecnie w skład Z. S. R. R. (repatrianci zza Bugu). Sprawa ta wymaga ustawowego uregulowania i to łącznie z całokształtem spraw emerytalnych pracowników publicznych, nad czym są prowadzone obecnie prace w Państwowym Zakładzie Emerytalnym.

Dużą wagę przywiązywał Departament Samorządu również do akcji szkolenia pracowników samorządowych, zwłaszcza ze względu na napływ sił nowych, niedostatecznie zorientowanych w zadaniach samorządu i w obowiązujących przepisach prawnych. Staraniem Departamentu Samorządu powstały we wszystkich ośrodkach wojewódzkich kursy szkoleniowe.

Otwartą jest sprawa stworzenia centralnego ośrodka szkoleniowego sił inspekcyjnych i kierowniczych w formie paromiesięcznych kursów.

Z ważniejszych aktów legislacyjnych z zakresu zagadnień ustrojowych i pracowniczych już opracowanych, bądź też będących w opracowaniu, wymienić należy:

1) dekret o likwidacji Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego oraz, będący w uzgadnianiu z zainteresowanymi resortami, projekt rozporządzenia wykonawczego do wspomnianego dekretu,

2) rozporządzenie o komisjach dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko członkom organów wykonawczych samorządu terytorialnego,

3) będący w opracowaniu projekt dekretu o ustroju m. st. Warszawy i m. Łodzi,

4) dekret o dostosowaniu uposażeń pracowników samorządu terytorialnego do uposażeń pracowników państwowych.

Wydział Finansów Komunalnych

Zagadnienie finansów komunalnych należy do czołowych prac Departamentu. Związki samorządowe po zakończeniu działań wojennych znalazły się w sytuacji wyjątkowej. W pierwszym powojennym okresie budżetowym korzystały ze znacznych dotacji ze Skarbu Państwa. W szczególności dotyczyło to związków samorządowych na Ziemiach Odzyskanych oraz na terenach wyniszczonych działaniami wojennymi. W tym stanie rzeczy sprawa uporządkowania finansów komunalnych stała się palącą tym bardziej, że nowe ustawodawstwo ustrojowe nakłada na związki samorządowe między innymi obowiązek pokrywania wydatków, związanych z rozbudowaną znacznie w stosunku do stanu przedwojennego działalnością terenowych rad narodowych, oraz wydatków wynikających z działalności samorządowych organów wykonawczych, których zakres działania doznał również rozszerzenia, zwłaszcza w miastach wydzielonych z powiatowych związków samorządowych, gdzie na prezydentów przeniesiono funkcje starostów grodzkich.

W okresie P. K. W. N. i w pierwszych miesiącach istnienia Rządu Tymczasowego finanse komunalne opierały się na przedwojennych zasadach, a głównie na ustawie z dnia 11.IV.1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Podstawą ich były trzy główne grupy źródeł dochodowych, a mianowicie:

1) wpływy z majątku i przedsiębiorstw komunalnych,
2) wpływy z danin publicznych,
3) inne wpływy, jak zapomogi, subwencje, pożyczki i t. p.

Najważniejszą pozycją finansów komunalnych są zawsze wpływy z danin publicznych, które ustawą z dn. 11 sierpnia 1923 r. nie były korzystnie uregulowane dla samorządu przez powiązanie ich z wpływami państwowymi, a poza tym przedstawiały istną mozaikę form. Były to dodatki od podatków państwowych, udziały w podatkach i opłatach państwowych i wreszcie podatki t. zw. samoistne. Należało więc usunąć istniejący w dziedzinie finansów komunalnych chaos przez rozdział źródeł dochodowych Państwa od źródeł dochodowych samorządu. W tym celu został wydany dekret o reformie samorządowego systemu podatkowego, jako akt ustawodawczy tymczasowy, do czasu opracowania nowej reformy finansów komunalnych.

W marcu 1946 r. zostały wydane dwa nowe dekrety — o podatkach komunalnych oraz o finansach komunalnych

Przepisy wykonawcze do wspomnianych dekretów zostały już ostatecznie ustalone. Łącznie z wydanymi w maju 1946 r. dekretami o zobowiązaniach podatkowych i o postępowaniu podatkowym, mającymi zastosowanie zarówno w odniesieniu do danin na rzecz Państwa, jak i samorządu, opracowane przepisy wyczerpują całokształt zagadnień proceduralnych.

Oceniając krytycznie dokonaną reformę finansów komunalnych, należy stwierdzić, że nie rozwiązuje ona zagadnienia samowystarczalności finansów związków samorządowych, gdyż w związku ze zwiększonymi ciężarami samorządu, o czym była już mowa wyżej, należałoby liczyć na większe wyposażenie samorządów w środki finansowe, tymczasem zaś rzecz się ma inaczej — dochody samorządu są na ogół niższe niż przed wojną.

Dokonana reforma jest korzystna dla gmin wiejskich oraz dla (nie wszystkich) powiatowych i wojewódzkich związków samorządowych, natomiast większość gmin miejskich stawia w sytuacji bardzo ciężkiej. Ciężka jest także sytuacja finansowa tych powiatowych związków samorządowych, które ze względu na fatalny stan dróg mają poważne wydatki, oraz wojewódzkich związków samorządowych poznańskiego i pomorskiego, których zakres działania znacznie przekracza ich możliwości finansowe.

Związki samorządowe w latach 1945 i 1946 były wydatnie wspomagane z funduszów państwowych. Szczególnie dużą pomoc otrzymały miasta zniszczone podczas wojny (przede wszystkim m. st. Warszawa) oraz związki samorządowe na terenie Ziem Odzyskanych, dla których pomoc ta w pierwszym stadium organizacji była podstawą istnienia. W okresie budżetowym 1945/46 Ministerstwo Administracji Publicznej rozdzieliło między wszystkie związki samorządowe sumę 755 milionów złotych, zaś w okresie 1946 (od 1 kwietnia do 31 grudnia) sumę 300 milionów złotych (tylko między związki samorządowe ziem dawnych).

Poza tym w r. 1946 związki samorządowe subwencjonowane były przez Komunalny Fundusz Pożyczkowo - Zapomogowy, zorganizowany w drugiej połowie tegoż roku według nowych zasad. Komisja Funduszu, powołana zarządzeniem Ministra Administracji Publicznej z dnia 5 czerwca 1946 r., wydanym w porozumieniu z Ministrem Skarbu i Ministrem Ziem Odzyskanych, rozdzieliła do końca r. 1946 — 603.729.964 zł. Z sumy tej miasta otrzymały 540.289.000 zł. tytułem zapomóg i 3.500.000 zł. tytułem pożyczek, powiatowe związki samorządowe 30.309.684 zł. zapomóg i 6.700.000 zł. pożyczek, wojewódzkie związki samorządowe 19.800.000 zł. zapomóg i 1.000.000 zł. pożyczek oraz różne zrzeszenia samorządowe 2.131.280 zł. zapomóg i pożyczek.

Od 1 stycznia do 5 lutego 1947 r. Komisja rozdzieliła 150.790.138 zł. W tym miasta otrzymały 116.090.138 zł. tytułem zapomóg, a powiatowe zw. sam. 33.700.000 zł. zapomóg i 1.000.000 zł. pożyczek.

Wreszcie wspomnieć należy o staraniach w kierunku niedopuszczenia do zbytniego obciążenia podatkami państwowymi przedsiębiorstw samorządowych. W wyniku wielu przedstawień i odbytych konferencji spowodowano zwolnienie wszystkich przedsiębiorstw związków samorządu terytorialnego od podatku dochodowego. Od podatku obrotowego zwolnione zostały tylko niektóre przedsiębiorstwa o charakterze użyteczności publicznej, a starania Ministerstwa Administracji Publicznej o zwolnienie od podatku pozostałych przedsiębiorstw z tej grupy nie odniosły na razie pożądanego skutku.

Wydział Administracyjno-Społeczny

Do najważniejszych prac Departamentu Samorządu w dziedzinie administracyjno-społecznej należy zaliczyć prace nad projektem dekretu o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu.

Zniszczenia wojenne, dokonane w miastach i większych osiedlach, spowodowały taki ubytek w budynkach prywatnych i publicznych, że potrzeby lokalowe władz państwowych, samorządowych i instytucji prawno-publicznych oraz ich pracowników nie mogły być zaspakajane w drodze swobodnego najmu. Okazała się konieczność uregulowania tego problemu w drodze przepisów ustawowych. Departament Samorządu opracował w drugiej połowie roku 1946 projekt dekretu o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu. Opracowanie tego dekretu poprzedzone było szeregiem konferencji z zainteresowanymi resortami i innymi czynnikami. Projekt tego dekretu, przerobiony na Komisji Prawniczej Ministerstwa Sprawiedliwości i uzgodniony w ostatecznej redakcji z Ministerstwem Administracji Publicznej nie wszedł jednak na Radę Ministrów, gdyż Zarząd Miejski m. st. Warszawy wystąpił z własnym projektem, który został wzięty za podstawę dalszych prac i założenia tego projektu w większości uzyskały aprobatę Rady Ministrów. Na tym projekcie oparty został obowiązujący dekret z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (poz. 27 Dz. Ust. z 1946 r.).

W praktycznym jednak stosowaniu przepisów tego dekretu okazały się tak wielkie braki, że stała się konieczną jego nowelizacja. Departament Samorządu opracował już zasady (tezy) nowelizacji tego dekretu, przy czym uwzględnione zostały wytyczne, zawarte w uchwale Krajowej Rady Narodowej z dnia 23 września 1946 r., powziętej przy sposobności zatwierdzania dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o Nadzwyczajnych Komisjach Mieszkaniowych.

Departament Samorządu opracował ponadto projekty rozporządzeń Rady Ministrów o wprowadzeniu publicznej gospodarki lokalami w miastach: Kielce, Częstochowa, Tarnów, Nowy Sącz, Sopot oraz we wszystkich miastach i osiedlach podmiejskich Śląskiego Zagłębia węglowego.

W związku z regulacją spraw mieszkaniowych i wykonaniem dekretu o publicznej gospodarce lokalami opracowano i wysłano 11 okólników i pism okólnych. Ponadto udzielono szeregu wyjaśnień interpretacyjnych i instrukcyjnych dla władz kwaterunkowych w poszczególnych sprawach.

W dziedzinie szkolnictwa, oświaty i kultury Departament Samorządu w porozumieniu z Ministerstwem Oświaty prowadził akcję zwalniania budynków szkolnych, które od r. 1939 zajęte były dla władz, urzędów i innych instytucji, a nawet dla osób prywatnych, nie pozostających w związku ze szkolnictwem.

Akcja ta, jakkolwiek nie dopięła w całości zamierzonego celu — to jednak dała dodatnie rezultaty i przyczyniła się do tego, że znaczna część budynków szkolnych zgodnie z ich przeznaczeniem zwróconą została władzom szkolnym.

Departament Samorządu współdziałał nadto z władzami szkolnymi w akcji uruchomienia szkół powszechnych przez ingerencję wobec związków samorządowych, mającą na celu dopełnienie ciążących na nich obowiązków utrzymania szkół.

W dziedzinie legislacyjnej Departament Samorządu występował z własnymi koncepcjami w odniesieniu do przedstawianych przez Ministerstwo Oświaty projektów ustawodawczych, a między innymi przy uzgadnianiu z Ministerstwem Administracji Publicznej projektów dekretów o bibliotekach i opiece nad zbiorami bibliotecznymi, o organizacji, zakładaniu i utrzymywaniu średnich szkół zawodowych, o obowiązku dostarczania mieszkań służbowych oraz o organizacji systemu oświaty i wychowania narodowego.

W dziedzinie zdrowia opracowano zasady (tezy), na których powinny opierać się przepisy projektowanego dekretu o publicznej służbie zdrowia, a następnie wobec nieprzyjęcia w całości tych zasad w projekcie opracowanym przez Ministerstwo Zdrowia, Departament Samorządu zajął krytyczne stanowisko co do przepisów tego projektu, uzasadniając je bliżej w piśmie skierowanym do Ministerstwa Zdrowia.

Departament Samorządu dążył również do poprawy gospodarki szpitali samorządowych przez uregulowanie kwestii pokrywania kosztów leczenia ubogich chorych. Poza wydawaniem zarządzeń instrukcyjnych Departament Samorządu ingerował w Ministerstwie Zdrowia o przyspieszenie jednolitego uregulowania tego zagadnienia na całym obszarze Państwa.

Departament Samorządu współpracował również przy przeprowadzeniu referendum ludowego, akcji ściągania zaległych świadczeń rzeczowych rolnictwa oraz realizacji daniny narodowej na zagospodarowanie Ziem Odzyskanych, wydając odpowiednie instrukcje organom wykonawczym związków samorządowych.

Wydział Samorządowej Polityki Gospodarczej

Jednym z naczelnych zadań, wynikających z działalności samorządu terytorialnego, jest zaspakajanie potrzeb miejscowej ludności, uwypuklających się szczególnie w warunkach obecnych wobec ogromnych zniszczeń wojennych i ogólnego zubożenia szerokich warstw ludności.

Dążeniem Departamentu Samorządu jest nastawienie działalności związków samorządu terytorialnego w kierunku jak najszerszego zaspakajania potrzeb ludności w ramach ogólnych linii wytycznych i własnych możliwości gospodarczych samorządu.

Zniszczenia wojenne, które w wielu miejscowościach były nader dotkliwe i sięgały niemal 100 proc. zabudowań i dobytku ludności, nie mogły ominąć również majątku związków samorządowych. Z jednej strony wyniszczenie materialne ludności, jako czynnika świadczącego na rzecz samorządu w postaci podatków, opłat i t. p. — z drugiej zaś strony wyniszczenie urządzeń gospodarczych związków samorządowych znacznie utrudniały, o ile nie uniemożliwiały spełnienie zadań przez związki samorządowe. Tutaj, jak zaznaczono już wyżej Skarb Państwa i Fundusz Pożyczkowo-Zapomogowy przychodził samorządom ze znaczną pomocą finansową.

W nowej powojennej rzeczywistości działalność gospodarcza związków samorządowych nie ma jeszcze dostatecznie skrystalizowanych celów. W związku z przejęciem przez Państwo podstawowych gałęzi gospodarki narodowej i z wydanymi w tej dziedzinie aktami ustawodawczymi, Państwo może w mniejszym lub większym stopniu umożliwić zarówno samorządowi terytorialnemu, jak i spółdzielczości uczestniczenie w eksploatacji znacjonalizowanych przedsiębiorstw.

Zadaniem Departamentu Samorządu jest, idąc po tej linii, wzmożenie działalności gospodarczej samorządu w związku z możliwościami, jakie z powyższych aktów ustawodawczych wynikają. W grę wchodzą tu zakłady i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, oraz przedsiębiorstwa o charakterze przemysłowym i handlowym, mogące przyczynić się do zaspakajania potrzeb samorządu, czy też potrzeb ludności.

Aczkolwiek celem prowadzenia przez związki samorządowe przedsiębiorstw nie powinien być zysk, zwłaszcza gdy chodzi o przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, to jednak nie można pomijać, że przedsiębiorstwa samorządowe w okresie przedwojennym dawały związkom samorządowym, zwłaszcza miastom, znaczne dochody. To nastawienie dochodowości winno obecnie ulec rekonstrukcji w kierunku słusznej kalkulacji cen, a co za tym idzie — ich obniżenia.

Opierając się na przepisach ustawy z dnia 3.I.1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, Departament Samorządu dokładał starań, aby interesy samorządu były dostatecznie zabezpieczone w przepisach wykonawczych do tej ustawy.

udzielając jednocześnie za pośrednictwem wojewodów odpowiednich instrukcji związkom samorządowym.

Przepis art. 3, lit. C. ust. 2 powyższej ustawy stanowi, że, jeżeli własność związków samorządowych dotyczy tylko części przedsiębiorstwa lub tylko części udziału majątkowego w nim. natenczas przejęciu na własność przez Państwo podlega tylko pozostała część. Przepis ten był przez zainteresowane resorty różnie interpretowany, m. in. w ten sposób, że przejęciu na własność Państwa podlegają (za odszkodowaniem) udziały związków samorządowych w przedsiębiorstwach, które są prowadzone w formie spółek prywatnych. Departament Samorządu zajął tutaj zdecydowane stanowisko dążąc do obrony interesów samorządu we wszystkich wypadkach, gdy samorządy mają w przedsiębiorstwach udziały, bez względu na formę organizacyjną przedsiębiorstwa.

Z grupy przedsiębiorstw użyteczności publicznej na pierwsze miejsce wysuwają się elektrownie. Nie ulega wątpliwości, że związki samorządowe są specjalnie zainteresowane w prowadzeniu własnych zakładów elektrycznych tak ze względu na potrzeby własne, jak i ze względu na potrzeby ludności. Niemniej jednak interesy Państwa oraz konieczność planowego i racjonalnego rozwiązania zagadnienia elektryfikacji kraju wymagają, aby gospodarka energetyczna pozostawała w rękach Państwa.

Sprawa upaństwowienia elektrowni samorządowych nie została jeszcze uregulowana, jakkolwiek projekt odnośnego dekretu był już międzyministerialnie rozważany.

Gospodarka energetyczna została przejęta przez Ministerstwo Przemysłu, względnie przez podległe temu Ministerstwu — Centralny Zarząd Energetyki oraz zjednoczenia energetyczne w terenie. Większość elektrowni samorządowych przeszła pod zarząd zjednoczeń energetycznych, natomiast elektrownie, które pozostały w rękach związków samorządowych, podlegają kontroli technicznej zjednoczeń. Jako tymczasowa norma, regulująca stosunek związków samorządowych, względnie ich elektrowni, do zjednoczeń energetycznych, został wydany przez Min. Administracji publicznej w porozumieniu z Ministerstwem Przemysłu i za zgodą Prezesa Rady Ministrów, okólnik z dnia 22.IX.1946 r. do wojewodów oraz prezydentów m. Warszawy i Łodzi.

Związki samorządowe, które zarządzały przed wojną zakładami elektrycznymi, względnie są obecnie właścicielami zakładów przejętych lub mających być przejętymi przez zjednoczenia energetyczne, powinny mieć, w myśl ustalonych wspomnianym wyżej okólnikiem zasad, udział w dochodach tych zakładów w wysokości 10% wpływów brutto za energię elektryczną dla gospodarstw domowych i drobnego przemysłu na terenie, objętym ich zakładami.

Do grupy ważnych przedsiębiorstw samorządowych należą również przedsiębiorstwa komunikacyjne. W wyniku zainicjowanych przez

Departament Samorządu szeregu konferencji z właściwym w tej dziedzinie Ministerstwem Komunikacji zostało ustalone, że przedsiębiorstwa komunikacyjne o znaczeniu lokalnym mają być w zasadzie prowadzone przez samorząd terytorialny. Dotyczy to głównie tramwajów miejskich i wąskotorowych kolejek dojazdowych. Natomiast przedsiębiorstwa komunikacyjne o znaczeniu ogólno-państwowym mają być prowadzone przez Państwo. Uzgodnienie tej sprawy było konieczne ze względu na zainteresowanie tą dziedziną zarówno związków samorządowych, jak i Ministerstwa Komunikacji. Ponadto szereg kolejek dojazdowych stanowi własność częściowo samorządów, częściowo spółek prywatnych. Kolejki te obecnie znajdują się pod zarządem Państwa, bądź też pod zarządem związków samorządowych. W związku z prowadzoną akcją nacjonalizacji kolei prywatnych, powstała potrzeba zdecydowania, komu koleje te mają być oddane w stały zarząd.

Do zagadnień, które wysuwają się na czoło prac Departamentu Samorządu, należy zaliczyć także sprawę majątków opuszczonych i poniemieckich. W przejmowaniu majątków opuszczonych i poniemieckich jest również zainteresowany samorząd terytorialny. Wydana w 1945 r. ustawa o majątkach opuszczonych i porzuconych została zastąpiona dekretem z dn. 8.III.1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich. Departament Samorządu brał czynny udział w opracowaniu tego dekretu. Wobec niewydania dotychczas do tego dekretu przepisów wykonawczych, udział samorządu w akcji przejmowania mienia opuszczonego i poniemieckiego nie jest dostatecznie skrystalizowany. Niemniej jednak, na skutek wydanych w tej sprawie przez Departament Samorządu pouczających zarządzeń wojewodom — samorządy zwracają się do kompetentnego w tej sprawie Głównego Urzędu Likwidacyjnego o przekazywanie im poszczególnych obiektów, stanowiących mienie opuszczone lub poniemieckie. Szereg starań w tym kierunku zostało załatwionych przychylnie.

Przede wszystkim staraniem Departamentu Samorządu została załatwiona pozytywnie sprawa przekazania związkom samorządowym budynków mieszkalnych. Aczkolwiek i tutaj pozostaje jeszcze szereg trudności i nie jest ustalona konkretnie forma przekazywania (dzierżawa, stały zarząd, własność), jednak znaczna część budynków mieszkalnych znajduje się już pod zarządem związków samorządowych, na razie w formie dzierżawy. Przekazywane związkom samorządowym budynki wymagają jednak przeważnie większych nakładów pieniężnych na niezbędne remonty.

Długotrwałe niszczycielskie działania wojenne wywołały w majątku nieruchomym związków samorządowych znaczne spustoszenia. Uległy zniszczeniu zarówno budynki mieszkalne, jak i budynki oraz urządzenia zakładów i przedsiębiorstw samorządowych.

Przed samorządem powstaje więc do rozwiązania problem racjonalnej odbudowy, a nawet rozbudowy urządzeń, a zatem i kwestia sfinansowania odnośnych zamierzeń inwestycyjnych.

Zamierzenia te przekraczają możliwości finansowe samorządów. W obecnych warunkach powojennych trudno jest liczyć na długoterminowy kredyt na ten cel w większym zakresie. Pozostaje więc konieczność uzyskania pomocy finansowej Państwa w postaci dotacji skarbowych, niezależnie od pożyczek bankowych.

Równocześnie z zagadnieniem sfinansowania zamierzeń inwestycyjnych powstała kwestia natury organizacyjnej. Poczynając od 1946 roku, inwestycje samorządowe, zgodnie z dekretem z dnia 25 czerwca 1946 roku o państwowym planie inwestycyjnym (Dz. U. R. P. Nr. 32, poz. 200) — znajdują swój wyraz w państwowym planie inwestycyjnym. W tym stanie rzeczy Departament Samorządu wysunął postulat, aby projektowanie całości planu inwestycyjnego związków samorządowych skoncentrowane było w Ministerstwie Administracji Publicznej przy współudziale zainteresowanych resortów. Sprawa ta nie została jednak rozwiązana w sposób proponowany przez Ministerstwo Administracji Publicznej, natomiast została uregulowana w ten sposób, że projektowanie inwestycyj samorządowych zostało przeniesione do właściwych rzeczowo Ministerstw, które w tym zakresie mają działać w porozumieniu z Ministerstwem Administracji Publicznej.

W związku z tym Departament Samorządu zainicjował szereg konferencji celem ustalenia trybu postępowania przy opracowaniu planu inwestycyjnego dla związków samorządowych. W wyniku odbytych konferencji ustalono, że projektowanie inwestycji ma odbywać się na podstawie wniosków zainteresowanych związków samorządowych w oparciu o uchwały terenowych rad narodowych, przy czym projekty inwestycyjne wojewódzkich organów poszczególnych Ministerstw mają być uzgadniane z wydziałami samorządowymi urzędów wojewódzkich, natomiast projekty inwestycyjne poszczególnych Ministerstw — z Ministerstwem Administracji Publicznej. W tym też kierunku zostało wydane właściwe zarządzenie wojewodom.

Odmiennie od ustalonych zasad na 1947 rok i lata następne co do rozprowadzania kredytów inwestycyjnych dla związków samorządowych, Ministerstwo Administracji Publicznej otrzymało w 1946 roku do rozdziału między związki samorządowe następujące kredyty:

na wyposażenie szkół	zł 25.000.000.—
na wyposażenie zakładów opieki społecznej i zdrowia .	„ 13.000.000.—
na straże pożarne	„ 5.000.000.—
na cegielnie i betoniarnie	„ 8.000.000.—
na inwestycje różne	„ 79.000.000.—
Razem:	zł 130.000.000.—

w czym kredyt dotacyjny skarbowy zł 97.000.000.— oraz kredyt bankowy zł 33.000.000.— (inwestycje różne).

Do prac, które podejmował Departament Samorządu, należy też zaliczyć działalność w sprawie komunalnych kas oszczędności. Kasy te w okresie okupacji na terenie t. zw. Guberni Generalnej zachowywały ciągłość istnienia i działały nadal w oparciu o przedwojenne statuty. Na terenach Polski, które w okresie okupacji niemieckiej wcielone były do Rzeszy, komunalne kasy oszczędności zostały zlikwidowane, względnie zastąpione kasami niemieckimi.

W tym stanie rzeczy Ministerstwo Administracji Publicznej wydało do wojewodów odpowiednie zarządzenie w kierunku reaktywowania komunalnych kas oszczędności, natomiast zlikwidowania samodzielnych komunalnych kas oszczędności w miastach niewydzielonych, jako jednostek nie mających większych warunków rozwoju, które mogą być zastąpione przez powiatowe, względnie międzykomunalne kasy oszczędności.

Mówiąc o zagadnieniach, jakie przed Departamentem Samorządu pozostają do rozwiązania, nie można pominąć prac Departamentu w dziedzienie ustalenia strat poniesionych przez związki samorządowe i wynikających z tego tytułu kwestii odszkodowań.

W sprawach tych Departament Samorządu pozostawał w kontakcie z Biurem Odszkodowań przy Prezydium Rady Ministrów oraz z Głównym Urzędem Statystycznym. W początkowej fazie, stosownie do pisma Biura Odszkodowań Wojennych, Departament Samorządu przesłał do wojewodów pismo okólne z dnia 15.IX.1945 r. w sprawie sporządzenia wykazów, dotyczących zniszczeń w urządzeniach zakładów i przedsiębiorstw samorządowych. Otrzymane z terenu materiały, po opracowaniu ich przez Departament Samorządu, zostały przesłane do Biura Odszkodowań Wojennych.

Celem zebrania ogólnego materiału, dotyczącego stanu strat, poniesionych przez związki samorządowe, Główny Urząd Statystyczny w porozumieniu z Ministerstwem Administracji Publicznej przesłał związkom samorządowym odpowiednie ankiety. Odpowiedzi na ankiety nie są jeszcze skompletowane, nie dają więc pełnego materiału do ustalenia strat związków samorządowych. Nadesłane odpowiedzi zostały odpowiednio wykorzystane przy opracowywaniu zestawienia strat i szkód wojennych Polski przez Biuro Odszkodowań Wojennych.

Wydział Inspekcji.

Wydział Inspekcji został powołany do życia w połowie 1946 r.

Do ważniejszych prac Wydziału Inspekcji zaliczyć należy:

1) udział w 3-ch inspekcyjnych zespołach Biura Kontroli przy Prezydium K.R.N., wysłanych na Ziemie Odzyskane z polecenia

Prezesa Rady Ministrów i współudział w opracowaniu sprawozdań z tych inspekcyj;
2) udział w 3-ch zespołach kontroli społecznej, wysłanych na tereny przyczółkowe z ramienia K.R.N. i opracowanie sprawozdań z tej kontroli;
3) udział w zjeździe działaczy samorządowych województwa krakowskiego w marcu 1946 r.;
4) udział w zjeździe sekretarzy wydziałów powiatowych i samorządowych inspektorów województwa kieleckiego w Kielcach w lutym 1946 r.;
5) informacyjna inspekcja wydziałów samorządowych w urzędach wojewódzkich w Bydgoszczy, Poznaniu i Katowicach;
6) udział w zjeździe przedstawicieli terenowych rad narodowych województwa pomorskiego w maju 1946 r.;
7) dochodzenia w urzędzie wojewódzkim w Kielcach i Zarządzie Miejskim m. Częstochowy;
8) lustracja sprawozdawcza Zarządu Miejskiego m. Gdańska;
9) współpraca w generalnej inspekcji Zarządu m. st. Warszawy, przeprowadzanej przez Biuro Kontroli przy Prezydium K.R.N. — od lipca 1946 r.

Przed utworzeniem Ministerstwa Ziem Odzyskanych prace Departamentu Samorządu na Ziemiach Odzyskanych były prowadzone w zakresie zadań Departamentu. Obecnie wspópraca Departamentu Samorządu z Ministerstwem Ziem Odzyskanych wyraża się w formie bezpośrednich kontaktów obu resortów oraz wzajemnego nadsyłania do wiadomości lub uzgodnienia ważniejszych projektów zarządzeń i wytycznych, dotyczących ogólnych zagadnień. Częstokroć opracowane w Departamencie Samorządu zagadnienia samorządowe są brane przez Ministerstwo Ziem Odzyskanych za podstawę do wydania własnych zarządzeń.

Rozdział IV.

DEPARTAMENT IV. ADMINISTRACYJNY.

Departament IV Administracyjny powstał w listopadzie 1944 r. w obrębie ówczesnego Resortu Administracji Publicznej P.K.W.N. Ze względu na słabą liczebnie obsadę personalną, w skład której wchodziły początkowo jedynie trzy osoby, oraz nieustalony na razie ściśle zakres działania, nie przeprowadzono w r. 1944 podziału Departamentu na Wydziały względnie referaty.

Obejmował on swym zakresem działania w zasadzie sprawy, załatwiane w okresie przedwojennym przez Departament Administracyjny dawnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z wyjątkiem spraw ewidencji i kontroli ruchu ludności, które należały do Departamentu VI (aż do jego likwidacji w lipcu 1945 r.), dalej spraw przejętych przez inne ministerstwa, oraz spraw obrony przeciwpożarowej, które należały do Głównego Inspektoratu Pożarnictwa (aż do włączenia go w marcu 1946 roku do Departamentu Administracyjnego i przekształcenia w osobny Wydział).

Po przeniesieniu siedziby Rządu Tymczasowego z Lublina do Warszawy, nastąpił z rozwojem działalności Departamentu w pierwszych miesiącach 1945 r. podział na Wydziały: Administracyjny, Porządku Publicznego, Odwoławczy i Spraw Ogólnych, jednak bez ścisłego określenia na razie zakresu czynności poszczególnych wydziałów.

W sierpniu 1945 r. został utworzony w miejsce zlikwidowanego Departamentu VI nowy Wydział Ewidencji Ludności, przekształcony w r. 1946 na Wydział Spraw Stanu Cywilnego i Ruchu Ludności. W październiku 1945 r. w związku z opracowywaniem projektu statutu organizacyjnego Ministerstwa ustalił się już ściśle podział czynności poszczególnych wydziałów, który przetrwał bez większych zmian dotychczas. W listopadzie 1945 r. zniesiono Wydział Odwoławczy i Spraw Ogólnych, wreszcie w marcu 1946 r. utworzono Wydział Ochrony przed pożarami i innymi klęskami w miejsce Głównego Inspektoratu Pożarnictwa.

Obecnie Departament IV Administracyjny dzieli się na 4 Wydziały, a mianowicie: Wydział Administracyjny, Wydział Porządku Publicznego, Wydział Spraw Stanu Cywilnego i Ruchu Ludności oraz Wydział Ochrony przed pożarami i innymi klęskami.

Ponadto w sierpniu 1945 r. utworzone zostało przy Departamencie IV Biuro Konsultantów, do którego zakresu działania należy współdziałanie przy opracowywaniu projektów ustawodawczych, wydawanie na wniosek Departamentów i Biur Ministerstwa opinii prawnych w sprawach administracyjnych oraz opracowywanie poszczególnych zagadnień z zakresu prawa administracyjnego.

Wreszcie prócz kancelarii istniał przy Departamencie Sekretariat Głównego Komitetu Przeciwpowodziowego.

Do zakresu działania Departamentu należą:

W zakresie spraw załatwianych przez Wydział Administracyjny: sprawy postępowania administracyjnego, postępowania przymusowego w administracji, postępowania wywłaszczeniowego, stosowania przepisów o godłach, barwach i pieczęciach (z wyjątkiem spraw herbów, oznak i pieczęci związków komunalnych), dalej sprawy obywatelstwa, świadczeń osobistych i rzeczowych, biur pisania podań, sprawy fundacyj, zapisów i darowizn oraz sprawy cudzoziemców.

W zakresie spraw załatwianych przez Wydział Porządku Publicznego: sprawy stosowania postępowania karno-administracyjnego i wykonywania nadzoru nad orzecznictwem karnym władz administracji ogólnej, dalej sprawy publicznych przedsięwzięć rozrywkowych, zbiórek publicznych, przestrzegania godzin handlu, ochrony zwierząt, sprawy graniczne i paszportowe w granicach właściwości Ministerstwa, oraz wszystkie inne sprawy z dziedziny porządku publicznego, o ile nie należą one do zakresu działania innych urzędów wzgl. innych komórek organizacyjnych Ministerstwa.

W zakresie spraw załatwianych przez Wydział Stanu Cywilnego i Ruchu Ludności: sprawy ewidencji i kontroli ruchu ludności, dowodów osobistych, sprawy akt stanu cywilnego i organizacji Urzędów Stanu Cywilnego, sprawy międzynarodowej wymiany metryk, sprawy świadectw zdolności do zawarcia małżeństwa oraz sprawy zmiany i ustalania imion i nazwisk.

W zakresie spraw załatwianych przez Wydział Ochrony przed pożarami i innymi klęskami: sprawy wynikające z wykonania ustawy z dnia 13 marca 1934 r. (Dz. U. R. P. Nr 41, poz. 365), w szczególności zaś: sprawy personalne strażactwa, sprawy finansowe pożarnictwa (podział kwot na koszty akcji przeciwpożarowej), dalej zaopatrzenia straży w sprzęt pożarniczy, materiały pędne i umundurowanie, sprawy techniczne pożarnictwa i rewindykacji sprzętu przeciwpożarowego, wreszcie sprawy wyszkoleniowe.

Z ważniejszych zmian, jakie zaszły w zakresie działalności Departamentu, należy wymienić:

1) sprawy wydawania paszportów zagranicznych przejęło faktycznie Ministerstwo Spraw Zagranicznych, zaś sprawy pozwoleń na posiadanie broni i handel bronią i amunicją — Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego;

2) sprawy pozwoleń na prowadzenie kinematografów oraz sprawy filmowe w przeważającej mierze przeszły do zakresu działania Ministerstwa Informacji i Propagandy, nadzór zaś nad widowiskami (nad treścią produkcji i sposobem odtwarzania widowisk) — do zakresu działania Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacyj i Widowisk, wzgl. Ministerstwa Kultury i Sztuki;

3) sprawy spisu ludności, którymi zajmował się zlikwidowany w r. 1945 Departament VI, — przejął Główny Urząd Statystyczny;

4) w związku z dekretem o aktach stanu cywilnego do zakresu działania Departamentu przybyły sprawy, wynikające z wykonywania odnośnych przepisów przez władze administracyjne.

Z ważniejszych prac Departamentu należy wymienić:

W zakresie działalności Wydziału Administracyjnego:

Departament wykonał szereg prac w związku z uchwałą Rządu w sprawie unifikacji prawa. M. in. opracowano projekty dekretów: o unifikacji prawa, o Najwyższym Trytunale Administracyjnym i o rozciągnięciu mocy obowiązującej dekretu o fundacjach, zapisach i darowiznach na cały obszar Państwa.

Wydano szereg zasadniczych zarządzeń w dziedzinie obywatelstwa, m. in. okólnik o nadawaniu i utracie obywatelstwa polskiego, okólnik o trybie postępowania w sprawach o uznanie i nadanie obywatelstwa polskiego, oraz pismo okólne o uznawaniu osób pochodzenia polskiego za obywateli polskich. W zakresie tym ilość spraw załatwianych wzrosła znacznie w r. 1946 w związku z zarządzeniem, aby władze administracji ogólnej przedstawiały Ministerstwu do wglądu projekty załatwień spraw o uznanie i nadanie obywatelstwa. Celem tej koncentracji było zapewnienie jednolitości w załatwianiu odnośnych spraw.

W okresie toczącej się wojny i następnie w czasie stosowania przepisów o powszechnym obowiązku świadczeń rzeczowych i osobistych wydano szereg zarządzeń, dotyczących obowiązków władz administracji ogólnej w tej dziedzinie. Wydano również kilka zarządzeń w sprawie środków przewozowych na potrzeby akcji o znaczeniu ogólno-państwowym, np. podczas akcji siewnej, żniwnej, w okresie głosowania ludowego, w okresie wyborów itp.

W zakresie działalności Wydziału Porządku Publicznego:

Dla ułatwienia pracy referentom karno-administracyjnym starostw wydano w r. 1945 pismo okólne, ustalające wzory najważniejszych formularzy, używanych w zakresie orzecznictwa karno-administracyjnego, następnie zaś — celem dokładnego zaznajomienia urzędników, zatrudnionych w referatach karno-administracyjnych z odnośnymi przepisami — opracowano zbiór tych przepisów. Zbiór ten wraz z koniecznymi uwagami został wydany z końcem 1945 r. jako pierwszy zeszyt wydawnictwa „Przepisy z zakresu prawa administracyjnego".

W zależności od potrzeb administracji Ministerstwo wydało szereg okólników, dotyczących zwalczania wykroczeń, szczególnie niebezpiecznych z punktu widzenia interesów społecznych, gospodarczych itp. M. in. wydano zarządzenia w sprawie zwalczania potajemnego uboju, zwalczania przestępstw łowieckich, ochrony zwierzostanu, zwalczania szkodnictwa leśnego, przestrzegania przepisów o ruchu drogowym itp.

W związku z koniecznością energicznej walki z masową dewastacją lasów, niezależnie od szeregu okólników i innych zarządzeń w tej

sprawie, opracowano projekt rozporządzenia o wprowadzeniu przyśpieszonego postępowania karno-administracyjnego w sprawach o wykroczenia dotyczące szkodnictwa leśnego. W opracowaniu znajduje się ponadto szereg zasadniczych przepisów i zarządzeń, dotyczących orzecznictwa karno-administracyjnego, m. in. projekt rozporządzenia wykonawczego do ustawy o wykonywaniu pracy na rachunek grzywny, zarządzenie w sprawie doraźnych nakazów karnych oraz szczegółowa instrukcja dla referatów karno-administracyjnych.

Niezależnie od nadzoru nad orzecznictwem karno-administracyjnym starostw, wykonywanym przeważnie w związku z podaniami i zażaleniami stron, załatwiano w tym zakresie sprawy próśb o ułaskawienie, kierując je w wypadkach zasługujących na uwzględnienie — do Biura Prezydialnego Krajowej Rady Narodowej.

Wydano też wyczerpujące zarządzenie, dotyczące kompetencji władz, powołanych do udzielania pozwoleń i nadzoru nad przedsięwzięciami rozrywkowymi. Ostatnio wobec przejęcia częściowo przez Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk, nadzoru nad widowiskami (nadzór nad programem i treścią przedstawień) — zakres nadzoru Ministerstwa i władz administracji ogólnej w tej dziedzinie uległ zmniejszeniu.

W porozumieniu z Ministerstwem Informacji i Propagandy uregulowano w piśmie okólnym sprawę egzaminów na mechaników kinematograficznych, zarządzając ze względów bezpieczeństwa poddanie mechaników, obsługujących aparaty kinematograficzne, przewidzianemu w przepisach prawnych egzaminowi.

W r. 1946 wzrosła w poważnym stopniu ilość zbiórek publicznych. Departament rozpoczął udzielanie pozwoleń na akcje zbiórkowe, dążąc do ostatecznego zlikwidowania zwyczaju zbierania ofiar bez zezwoleń właściwych władz. Obecnie już sprawę tę należy uważać za uregulowaną.

W dziedzinie ochrony zwierząt wydano zarządzenie, zwracające uwagę władz administracji ogólnej na przepisy rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 22 marca 1928 r. o ochronie zwierząt oraz na konieczność walki z wykroczeniami w tej dziedzinie, jak również normujące uprawnienia inspektorów stowarzyszeń ochrony zwierząt w zakresie walki ze znęcaniem się nad zwierzętami.

W związku ze zmianą granic Państwa i koniecznością dostosowania dotychczasowych przepisów w sprawach granicznych do zmienionych warunków powojennych, zebrano materiały z terenu i od zainteresowanych władz, celem opracowania noweli do rozporządzenia Prezydenta R. P. o granicach Państwa i odpowiedniego rozporządzenia wykonawczego. W dziedzinie spraw granicznych Ministerstwo załatwiało

m. in. odwołania w sprawach, dotyczących pozwoleń na nabycie nieruchomości w pasie granicznym i zażalenia, dotyczące zakazu zamieszkania oraz odmowy pozwoleń na zamieszkanie w strefie nadgranicznej.

W roku 1946 wydano okólnik, regulujący sprawę wystawiania przepustek, przewidzianych w umowie polsko-czechosłowackiej o ułatwieniach w małym ruchu granicznym oraz zabraniający władzom administracyjnym wydawania jakichkolwiek innych przepustek i paszportów.

W zakresie działalności Wydziału Stanu Cywilnego i Ruchu Ludności:

Prace w tej dziedzinie prowadził początkowo Departament VI Ewidencji Ludności W tym zakresie wykonano w 1944 r. następujące prace: opracowano dekret o spisie ludności i gospodarstw rolnych na wyzwolonych terenach R. P., przeprowadzono prace wstępne do spisu ludności na tych terenach po czym przeprowadzono spis wstępny na części wojew. lubelskiego i warszawskiego, następnie zaś w r. 1945 na terenie pozostałych województw, wreszcie przeprowadzono prace przygotowawcze do spisu powszechnego imiennego przez utworzenie okręgów, obwodów i dzielnic spisowych oraz przygotowanie odpowiedniej ilości druków.

W połowie 1945 r. prace, związane z zamierzonym spisem ludności przejął Główny Urząd Statystyczny.

Po likwidacji Departamentu VI działalność utworzonego w jego miejsce Wydziału Ewidencji Ludności w Departamencie IV ograniczyła się do zagadnień ewidencji i kontroli ruchu ludności oraz dowodów osobistych.

W dziedzinie tej przystąpiono do zbierania materiału informacyjnego o stanie ewidencji w terenie i o rozmiarach zniszczeń w urządzeniach biur ewidencji. Uzyskany materiał pozwolił ustalić wysokość zniszczeń urządzeń rejestrów mieszkańców, a nadto dał materiał do przygotowania odpowiednich zarządzeń, których celem było usunięcie tych zniszczeń i usprawnienie ewidencji ludności. Dla przeprowadzenia tych zadań wydano okólnik wskazujący sposób restytuowania rejestrów mieszkańców oraz usprawnienie akcji meldunkowej.

Ponadto wydano zarządzenie, na zasadzie którego gminy przystąpiły do wystawiania t. zw. tymczasowych zaświadczeń tożsamości, zastępujących dowody osobiste.

Poza tym opracowano projekt dekretu o dowodach osobistych, wydano okólnik o usprawnieniu ewidencji i kontroli ruchu lud-

ności oraz opracowano w porozumieniu z Głównym Urzędem Statystycznym okólnik, dotyczący sumarycznego spisu ludności. Opracowano również okólnik, wprowadzający uproszczenia w sposobie prowadzenia rejestru mieszkańców i wyznaczający ostateczny termin restytuowania tych rejestrów w gminach, w których uległy one zniszczeniu. Wreszcie opracowano okólnik, przpominający obowiązek honorowania przedwojennych dowodów osobistych.

W dziedzinie akt stanu cywilnego przystąpiono do prac uzgadniających projekty odpowiednich przepisów, opracowania wzorów ksiąg metrykalnych i t. p. Przed ukazaniem się prawa o aktach stanu cywilnego, wydano zarządzenia, polecające podjęcie prac nad zorganizowaniem na terenie całego Państwa urzędów stanu cywilnego.

Jednocześnie opracowano w porozumieniu z Ministerstwem Sprawiedliwości projekt rozporządzenia wykonawczego do prawa o aktach stanu cywilnego oraz wzory ksiąg metrykalnych.

Od chwili wejścia w życie prawa o aktach stanu cywilnego, t. j. od dnia 1 stycznia 1946 r. zakres czynności w tej dziedzinie znacznie się powiększył, obejmując odtąd wszelkie sprawy przekazane Ministerstwu do wykonania przepisów dekretu.

W zakresie tym opracowano:

a) projekt rozporządzenia o rejestracji stanu cywilnego obywateli polskich za granicą,

b) projekt rozporządzenia o sporządzaniu aktów zejścia osób poległych lub zmarłych z ran wskutek działań wojennych,

c) projekt rozporządzenia podwyższającego tabelę opłat za czynności urzędów stanu cywilnego.

Ponadto wydano szereg okólników, jak np.: okólnik dotyczący organizacji urzędów stanu cywilnego, okólnik podający wzory ksiąg metrykalnych, następnie podający sposób postępowania przy wydawaniu odpisów z akt stanu cywilnego w przypadku, gdy akta te były sporządzone w języku niepolskim, okólnik o legalizacji świadectw zdolności do zawarcia małżeństwa, okólnik w sprawie oświadczenia woli na zawarcie związku małżeńskiego, okólnik o konieczności utworzenia dla celów szkoleniowych wzorowych urzędów stanu cywilnego, oraz okólnik wyjaśniający ustalanie wysokości opłat stemplowych od podań, wnoszonych do urzędów stanu cywilnego.

Dla usprawnienia czynności urzędów stanu cywilnego spowodowano wydanie i rozesłanie im specjalnego numeru „Przepisów z zakresu prawa administracyjnego", zawierającego całość materiałów z zakresu prawa o aktach stanu cywilnego i łączących się z nim norm prawa cywilnego i międzynarodowego.

W zakresie działalności Wydziału Ochrony przed pożarami i innymi klęskami.

W myśl ustawy z dnia 13 marca 1934 r. o ochronie przed pożarami i innymi klęskami (Dz. U. R. P. Nr 41, poz. 365) — Minister Administracji Publicznej jest naczelną władzą nadzorczą w zakresie ochrony przed pożarami. Obrona przeciwpożarowa na terenie Państwa została wskutek wypadków wojennych zdezorganizowana. W ostatnich miesiącach wojny Niemcy, wobec zbliżającej się klęski, przeprowadzali celowo i konsekwentnie niszczenie polskiego pożarnictwa. W momencie odradzania się Państwa dewastacja w sprzęcie i urządzeniach przeciwpożarowych wynosiła przeciętnie od 60 do 90% stanu przedwojennego.

Przystępując w tych warunkach w końcu 1944 r. i początkach 1945 r., do odbudowy obrony przeciwpożarowej, ówczesny Główny Inspektorat Pożarnictwa w Ministerstwie Administracji Publicznej poczynił przede wszystkim kroki, zmierzające do utworzenia wojewódzkich inspektoratów pożarniczych i powiatowych komend straży pożarniczych, aby za ich pośrednictwem zorganizować sieć straży pożarnych. Dążono stopniowo do obsadzenia wyszkolonymi zawodowo pożarnikami stanowisk komendantów straży zawodowych oraz naczelników znacznej liczby straży ochotniczych.

Dalszym krokiem w zakresie organizacyjnym było wznowienie działalności rozwiązanego przez okupanta Związku Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. Wobec nieistnienia władz statutowych Związku zarządzeniem Ministra Administracji Publicznej z dnia 11 marca 1946 r. powołano Zarząd Przymusowy Związku, przekazując mu w zasadzie, do czasu powołania normalnych organów z wyboru, funkcje Rady Naczelnej i Zarządu Głównego, z tym, że ważniejsze uchwały, zwłaszcza natury finansowej, wymagają zatwierdzenia Ministra. Głównym zadaniem Związku stała się odbudowa sieci organizacyjnej stowarzyszeń ochotniczych straży pożarnych.

Z kolei uregulowano w czerwcu 1946 r. sprawę nadzoru nad strażami, pozostawiając nadzór fachowy i organizacyjny nad strażami zrzeszonymi z Związku jego organom. Wojewodom i starostom powierzono zarządzeniem tym nadzór fachowy i organizacyjny nad strażami niezrzeszonymi w Związku oraz nadzór ogólny nad wszystkimi strażami z punktu widzenia legalności i celowości działania.

Obecnie istnieje i działa już około 13.400 straży różnych typów, jednoczących do 200.000 strażaków. W liczbie tej mieści się około 11.200 straży ochotniczych z 160.000 członkami i 91 straży zawodowych gminnych.

Na całość strażactwa składają się dziś ochotnicze straże pożarne, straże zawodowe (przeważnie miejskie), straże przymusowe, okręgowe pogotowia pożarne, straże zakładowe fabryczne oraz utrzymywane przez fachowe ministerstwa (Min. Komunikacji, Min. Leśnictwa, Min. Aprowizacji i Handlu, Min. Żeglugi i Handlu Zagranicznego).

W miarę rozwoju organizacyjnego pożarnictwa przystąpiono do podnoszenia poziomu wyszkolenia. Wyszkolenie odbywa się na kursach w siedmiu wojewódzkich ośrodkach. Dotychczas organizowano następujące typy kursów: podstawowego wyszkolenia strażaków, obsługi motopomp, kursy podoficerskie i kursy dla naczelników straży. W ciągu ub. roku przeszkolono ok. 3000 osób. Niezależnie od tego Centralna Szkoła Pożarnicza w Warszawie uruchomiła w 1946 r. 3-miesięczny kurs dla kandydatów na oficerów pożarnictwa, który ukończyło 48 słuchaczy. Poza tym przeszkolono na kursie pewną liczbę oficerów Wojska Polskiego.

W dziedzinie zaopatrzenia straży rozprowadzono w okresie ostatnich dwóch lat samochody, uzyskane z dostaw UNRRA, motopompy produkcji krajowej, węże tłoczne i inny sprzęt oraz materiały pędne i smary dla celów gaśnicych. Ponadto pewną ilość samochodów rewindykowano z Niemiec i zwrócono gminom. Niezależnie od tego szereg straży pożarnych dokonał zakupów sprzętu pożarniczego, a przede wszystkim motopomp i węży na wolnym rynku. Na odcinku pożarnictwa, podporządkowanym wyłącznie Ministerstwu Administracji Publicznej (straże ochotnicze i zawodowe), stan zaopatrzenia w sprzęt przedstawia się obecnie następująco:

631 samochodów (w tym ok. 280 wozów gaśniczych, i 60 wozów osobowych, resztę stanowią auta ciężarowe dostosowane we własnym zakresie do celów pożarniczych), motopompy — ok. 3000 szt., w tym 10% wymagających gruntownego remontu;

Węże tłoczne — ok. 500.000 m; poza tym inny sprzęt w ilości wystarczającej do zaspokojenia 40% potrzeb. Samochody zakupują straże względnie gminy z własnych funduszów; zakup węży i motopomp jest finansowany w poważnej mierze z sum, wpłacanych na akcję przeciwpożarową przez Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych.

Na skutek starań Ministerstwa uzyskano w Centralnym Urzędzie Planowania i rozporządzono na umundurowanie straży pożarnych znaczne ilości materiałów tekstylnych (ok. 500.000 m) i obuwia.

Jedną z głównych trosk Ministerstwa w dziedzinie obrony przeciwpożarowej było uzyskanie na ten cel odpowiednich funduszów. Dzięki usilnym staraniom i w miarę rozwoju ubezpieczeń otrzymywano pewne sumy od Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń

Wzajemnych. W roku ubiegłym opracowano i wydano w porozumieniu z Ministerstwem Skarbu rozporządzenie, określające procentową wysokość kwot, jakie Zakłady Ubezpieczeń są obowiązane wpłacać od zebranych składek ubezpieczeń od ognia.

Ogółem z kwot uzyskanych od Zakładów Ubezpieczeń i funduszów państwowych rozdysponowano na cele pożarnictwa w r. 1945 i 1946 — kwotę 27.235.000 zł.

Finansowe podstawy obrony przeciwpożarowej tworzą w chwili obecnej:

1) sumy, powstające z procentów od składek otrzymywanych przez zakłady ubezpieczeń z tytułu ubezpieczeń od ognia (art. 39 ustawy o ochronie przed pożarami),
2) dotacje ze Skarbu Państwa,
3) fundusze samorządowe,
4) dobrowolne świadczenia społeczeństwa,
5) sumy, przeznaczone przez poszczególne Ministerstwa na obronę przeciwpożarową pozostających pod ich zarządem zakładów i obiektów.

W zakresie działalności Głównego Inspektoratu Pożarnictwa, a następnie Wydziału ochrony przed pożarami i innymi klęskami wykonano poza tym w latach 1944 — 1946 następujące ważniejsze prace:

a) opracowano „regulamin wyszkolenia bojowego dla sekcji" jako najmniejszej pełnowartościawej jednostki bojowej straży pożarnych,
b) przygotowano wytyczne do organizacji Korpusu Strażactwa Polskiego oraz podziału straży na grupy w zależności od wartości bojowej,
c) opracowano przystosowany do obecnych warunków projekt rozporządzenia o składzie i regulaminie stałej Komisji Doradczej przy Ministerstwie Administracji Publicznej do spraw ochrony przed pożarami i innymi klęskami.

Ponadto wydano szereg okólników, a m. in. w sprawie rejestracji pożarników, w sprawie organizacji obrony przeciwpożarowej na terenach wyzwolonych, w sprawie ubezpieczenia samochodów pożarnych od odpowiedzielności cywilnej, okólniki normujące przydział benzyny dla samochodów poż. oraz okólnik normujący ochronę przeciwpożarową lasów, tudzież kilkanaście rozkazów, normujących inne sprawy w dziedzinie pożarnictwa.

Z innych prac wymienić należy: zorganizowanie Komisji Kwalifikacyjno-Weryfikacyjnej dla pożarników, założenie ewidencji wszystkich pożarników zawodowych oraz większości wybitniejszych pożarników ochotniczych tudzież ścisłej ewidencji samochodów pożarniczych i motopomp oraz stałą kontrolę nad rejestracją i ruchem tego sprzętu.

Ponadto przeprowadzono szereg inspekcji i lustracji w strażach pożarnych i w Wojewódzkich Inspektoratach dla Spraw Pożarnictwa, współdziałano w zorganizowaniu Inspektoratów Pożarnictwa w Ministerstwach; Przemysłu, Leśnictwa, Żeglugi i Handlu Zagranicznego, wreszcie opracowano zasady koordynacji w terenie pracy straży zakładowych z innymi strażami.

Niezależnie od powyższych prac Departament zaopiniował znaczną ilość projektów przepisów, wchodzących w zakres zainteresowań Ministerstwa, uczestniczył przez swych pracowników w wielu konferencjach międzyministerjalnych, posiedzeniach Komisji Poselskich, Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, komisji prawniczej i t. d., przeprowadził szereg inspekcji podległych urzędów i t. d.

Do czasu utworzenia Ministerstwa Ziem Odzyskanych wszelkie zarządzenia, wydawane przez Departament Administracyjny, były kierowane również do pełnomocników Rządu na terenie tych ziem. Obecnie Ministerstwo Administracji Publicznej współpracuje z Ministerstwem Ziem Odzyskanych w formie wymiany okólników, pism okólnych oraz uzgadniania zarządzeń zasadniczej natury. W dziedzinie pożarnictwa współpraca obejmuje również sprawy personalne, techniczne, zaopatrzenia i rewindykacyjne.

W roku 1945 wydano ogółem 17 okólników, w r. 1946 zaś 19 okólników.

GŁÓWY KOMITET PRZECIWPOWODZIOWY

Główny Komitet Przeciwpowodziowy powstał z Międzyministerialnej Komisji Przeciwpowodziowej, utworzonej w marcu 1946 r. podczas powodzi w województwie pomorskim. Powołanie tego Komitetu przez Ministra Administracji Publicznej — jako organu urzędowego, złożonego z delegatów zainteresowanych ministerstw i instytucyj krajowych, dla zwalczania powodzi — nastąpiło na podstawie uchwały Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 19 lipca 1946 r.

Pozostający pod naczelnym nadzorem Ministra Administracji Publicznej Główny Komitet Przeciwpowodziowy posiada regulamin z przewidzianym składem członków i Zarządem (Prezydium), na czele którego od dnia 25 lipca 1946 r. stoi podsekretarz stanu Ministerstwa Administracji Publicznej Dr Żaruk-Michalski, jako przewodniczący Komitetu.

Ogólną działalnością Komitetu kieruje Przewodniczący i dwóch jego zastępców:

I-szy, wyznaczony przez Ministra Ziem Odzyskanych — (Dyr. Edward Quirini) dla spraw powodziowych na obszarze tych ziem.

II-gi — dla spraw technicznych (Dyr. Departamentu inż. Kazimierz Matul), powołany przez Ministra Administracji Publicznej z resortów technicznych (Min. Komunikacji lub Min. Rolnictwa i Reform Rolnych) w porozumieniu z Ministrami tych resortów.

Całość działalności Komitetu koordynuje i wprowadza w życie Sekretarz Komitetu, wyznaczony przez Ministra Administracji Publicznej spośród urzędników Departamentu Administracyjnego

Do Komitetu wchodzą przedstawiciele 9-ciu ministerstw, 2-ch urzędów naczelnych (C. U. P. i Komenda Główna Milicji Obywatelskiej), oraz 5-ciu instytucyj ogólno-krajowych. Ogółem w skład Komitetu wchodzi 30-stu członków, delegowanych z powyższych władz i instytucyj.

Prace i czynności Komitetu, przeprowadzane na podstawie uchwał plenum Komitetu, obejmują:

a) profilaktykę powodziową, t. j. zapobieganie powodziom
b) zwalczanie powodzi oraz ratownictwo ludności.

przez stosowne urządzenia wodne i zarządzenia zabezpieczające,

Prace Komitetu w 1946 r. ujęto w dwu protokółach objazdowych sporządzonych podczas miesięcznej podróży służbowej w sierpniu 1946 r. statkami po Wiśle i Odrze (Komisja objazdowa „Wisły" w ilości 8-miu członków i „Odry" i ilości 13-tu członków). Protokóły komisji objazdowej „Wisły" obejmują 75 stron i 270 pozycji. „Odry" zaś — 54 strony i 147 pozycji zaprojektowanych technicznie prac dla ochrony mostów i obiektów wodnych, oraz zabezpieczenia brzegów i obwałowań.

Rezultatem tych projektów są inwestycje i roboty w zlewni Wisły i Odry, poczynione kosztem około 132.000.000 zł wydatkowanych w ostatnim kwartale 1946 r. pochodzących z kredytu dodatkowego, otwartego dla Komitetu przez Ministerstwo Skarbu w październiku i listopadzie tegoż roku. Jest to zaledwie 50% kredytu preliminowanego przez Komitet na doraźne roboty przeciwpowodziowe do końca 1946 r.

Na podstawie wyżej wymienionych protokółów objazdowych wystąpił Komitet z szeregiem wniosków na Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, projektujących wstępne przygotowania do wielkich inwestycyj wodnych, jak zbiorniki retencyjne, zabudowa potoków, zalesienie brzegów, rozbudowa wałów, śluz i jazów. Wstępne koszty tych prac mają wynieść 2.648 milionów złotych i wejść do trzyletniego planu inwestycyjnego 1947 — 1949.

Zarazem Sekretariat Głównego Komitetu Przeciwpowodziowego opracował i przygotował do druku regulaminy i instrukcje przeciwpowodziowe.

Rozdział V

DEPARTAMENT V. WYZNANIOWY

Utworzony w Resorcie Administracji Publicznej „w okresie lubelskim" Departament Wyznaniowy powstał w miejsce dawnego Departamentu Wyznań Religijnych, który wchodził w skład b. Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Zmiana ta nastąpiła w wykonaniu ustawy z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz. U. R. P. Nr 1, poz. 1) która skupiła w resorcie Administracji Publicznej wszystkie działy administracji państwowej z wyjątkiem działów należących do innych resortów. Takim właśnie działem niewyłączonym w osobny resort, w przeciwieństwie do stanu przedwojennego, była administracja wyznaniowa. Departament wyznaniowy, przejął więc kompetencje dawnego Departamentu Wyznań Religijnych, tj. zgodnie z § 7 Statutu Organizacyjnego b. Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (Monitor Polski z dnia 16 września 1931 r. Nr. 213, poz 287) „załatwianie spraw, wynikających ze stosunku Państwa do wyznania katolickiego, innych wyznań chrześcijańskich i wyznań niechrześcijańskich".

Ten stan rzeczy uległ zmianie z chwilą wejścia w życie dekretu z dnia 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziem Odzyskanych (Dz. U. R. P. Nr 51, poz. 295). W myśl bowiem art. 2 ust. 2 p. d) i e) tego dekretu do kompetencji Ministerstwa Ziem Odzyskanych należy administracja Ziem Odzyskanych, a więc i administracja wyznaniowa oraz zarząd mieniem poniemieckim, obejmujący także i poniemieckie majątki kościelne.

Sprawy wyznaniowe o znaczeniu ogólno-państwowym na ziemiach odzyskanych były odtąd wprawdzie nadal załatwiane przez Departament Wyznaniowy Ministerstwa Administracji Publicznej jednakowoż w prozumieniu z Departamentem Administracyjnym Ministerstwa Ziem Odzyskanych.

Ścisłe ustalenie kompetencji i organizacji Departamentu Wyznaniowego nie zostało jeszcze formalnie unormowane.

Działalność Departamentu w okresie lubelskim miała jedynie charakter doraźny. Dopiero op utworzeniu Rządu Tymczasowego praca Departamentu weszła na właściwe tory.

Wobec rozległych zadań i trudnych obowiązków, jakie przypadły Ministerstwu Administracji Publicznej w dziedzinie administracji wyznaniowej, Departament Wyznaniowy zajął się przede wszystkim zbieraniem odpowiedniego materiału informacyjnego, statystycznego i naukowego, któryby dał możność należytego zorientowania się w powojennym stanie życia wyznaniowego w jego publiczno-prawnej strukturze. Niebawem zaczęły

nasuwać się zagadnienia wymagające ingerencji państwowej w dziedzinie stosunków wyznaniowych, które skutkiem wojny uległy wielkim przemianom. Znaczny wzrost spraw przejawił się z chwilą zakończenia wojny, gdy w ślad za reformami politycznymi, gospodarczymi i społecznymi i zmianami w układzie narodowościowym ludności powstał cały szereg problemów, których rozwiązanie nastręczało państwowej administracji wyznaniowej szereg trudności. Komplikowały je jeszcze ruchy migracyjne ludności, które siłą faktu stworzyły nowe warunki dla układu i rozwoju stosunków prawno-wyznaniowych w kraju. Gwałtowny nurt życia powojennego zerwał słabe tamy starego porządku, wkraczając przede wszystkim w dziedzinę praw majątkowych związków religijnych i mącąc niejednokrotnie stosunki międzywyznaniowe.

Wspomnieć przy tym wypada, że wymienione przemiany zbiegły się w czasie z podjętą przez Rząd Jedności Narodowej akcją unifikacji prawa, która także i w dziedzinie wyznaniowej nałożyła na Ministerstwo Administracji Publicznej obowiązek inicjatywy ustawodawczej względnie udziału w odnośnych pracach legislacyjnych, co Departament Wyznaniowy stawiało przed nowymi zadaniami.

Działalność departamentu w dziedzinie ustawodawczej znalazła swój wyraz:

1) w dekrecie z dnia 16 października 1945 r. o stosunku Państwa do Kościoła Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R. P. Nr. 46, poz. 259);

2) w dekrecie z dnia 19 września 1946 r. (Dz. U. R. P. Nr. 54, poz. 304), który, rozciągając moc obowiązującą dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w R. P. na polskie gminy ewangelickie: luterskie i staroluterskie na Ziemiach Zachodnich, uchylił ustawodawstwo zaborcze, na którym opierały swój byt prawny 4 kościoły ewangelickie, istniejące przed wojną w Polsce, opanowane przez element niemiecki, a mianowicie: a) Ewangelicki Kościół Unijny w Polsce, b) Ewangelicki Kościół Unijny na Polskim Górnym Śląsku, c) Kościół Ewangelicko-Luterski (Staroluterski) w Polsce Zachodniej i d) Kościół Ewangelicki Augsburskiego i Helweckiego Wyznania;

3) w złożonym do Komisji Prawniczej przy Ministerstwie Sprawiedliwości projekcie dekretu o stosunku Państwa do Polskiego Narodowego Kościoła Katolickiego;

4) w opracowanym przez Departament Wyznaniowy projekcie dekretu, mającego na celu uchylenia obowiązujących jeszcze postanowień zaborczego ustawodawstwa wyznaniowego, z za-

chowaniem indywidualnej wolności religijnej i praw społeczności religijnych z których one dotychczas korzystały;

5) w opracowaniu projektu dekretu o stosunku Państwa do Związku Religijnego Żydowskiego;

6) w opiniach prawno-wyznaniowych o projektach dekretów i rozporządzeń, związanych z dziedziną wyznaniową, jak np. w sprawie akt stanu cywilnego, w sprawie nadania mocy obowiązującej księgom metrykalnym, które prowadziły Polski Narodowy Kościół Katolicki i Polski Kościół Starokatolicki, w sprawie zniesienia rubryki wyznaniowej w dokumentach osobistych i in.;

7) w udziale w obradach Komisji Wyznaniowej Krajowej Rady Narodowej.

Działalność departamentu w kierunku administracyjnym zaznaczyła się przede wszystkim w przeprowadzeniu prawnego uznania czterech kościołów, które działały w Polsce już od dłuższego czasu, a mianowicie:

a) Kościoła Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (akt uznania z dn. 5 września 1945 r.);
b) Polskiego Narodowego Kościoła Katolickiego (akt uznania z dn. 1 lutego 1946 r.);
c) Unii Zborów Adwentystów Dnia Siódmego w Polsce (akt uznania z dn. 26 kwietnia 1946 r.);
d) Polskiego Kościoła Ewangelicznych Chrześcjan Baptystów (akt uznania z dn. 4 maja 1946 r.).

Departament wydał w dziedzinie spraw wyznaniowych szereg okólników i pism okólnych, a m. in. okólnik Nr. 3 z dnia 6 lutego 1945 r. w sprawie tymczasowego uregulowania spraw wyznaniowych ludności żydowskiej, okólnik z dnia 6 lutego 1945 r. L. dz. 913/45 w sprawie aktów stanu cywilnego Polskiego Kościoła Narodowego, okólnik Nr 6 z dnia 9 marca 1945 r. w sprawie Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w R. P., okólnik Nr. 55 z dnia 18 października 1945 r. w sprawie przekazywania majątków kościelnych.

Poza tym Departament pozostawał w stałym kontakcie z przedstawicielami istniejących w kraju kościołów i innych związków religijnych oraz tworzących się organizacji i instytucji pokrewnych, jak np. Chrześcijańska Rada Ekumeniczna w Polsce, Rada Protestanckich Kościołów w R. P., Brytyjskie i Zagraniczne Towarzystwo Biblijne w Warszawie i t. p. W związku z tym Departament przedkładał Ministrowi Administracji Publicznej wnioski w sprawie zatwierdzania wyborów władz poszczególnych związków religijnych, dokonanych przez statutowo powołane do tego organa oraz w sprawach zatwierdzania statutów wewnętrznych związków religijnych.

Ponadto Departament ustalał wytyczne do działalności organów administracji ogólnej w ramach przysługującego im nadzoru w dziedzinie wyznaniowej oraz wydawał na żądanie organów i instytucji państwowych opinie w sprawach wyznaniowych.

Departament informował również opinię publiczną, za pośrednictwem referatu prasowego Ministerstwa Administracji Publicznej o ważniejszych wydarzeniach w dziedzinie stosunków Państwa do związków religijnych, oraz udzielał subwencji na cele religijne.

Wreszcie Departament załatwiał sprawy związane z przekazywaniem poniemieckich majątków kościelnych i majątków tych związków religijnych, których działalność uległa likwidacji. Ten ostatni dział, ilościowo najobszerniejszy, przysparzał wiele trudności, ze względu na skomplikowaną sytuację prawną i faktyczną, jaka się w tej dziedzinie po wojnie wytworzyła.

Rozdział VI

BIURO INSPEKCJI

Biuro Inspekcji powstało w Lublinie w pierwszych dniach listopada 1944 r. Poprzednio Resort nie posiadał specjalnego aparatu inspekcyjnego.

Za podstawę organizacji Biura Inspekcji przyjęto w zasadzie normy organizacyjne, określające organizację inspekcji ministerialnej w b. Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, a zawarte w:

a) okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych Nr 11 z 18. II. 1935 r .o organizacji inspekcji ministerialnej (Dz. Urz. MSWewn. Nr 6, poz 33),

b) okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych Nr 24 z 24. IV. 1935 r. o organizacji inspekcji ministerialnej wraz z załączoną do niego instrukcją dla Biura Inspekcji WSWewn. (Dz. Urz MSWewn. Nr 14, poz. 73),

c) piśmie okólnym z 7. VIII. 1935 r. o współdziałaniu organów inspekcji bezpośredniej i pośredniej w Ministerstwie (Dz. Urz. MSWewn. Nr 26, poz. 152).

Organizacja ta jednak została zastosowana tylko formalnie i połowicznie. W szczególności organizacja inspekcji z r. 1935 przewidywała skoncentrowanie w jednym dla całego Ministerstwa Biurze Inspekcji, podległym bezpośrednio Ministrowi, całokształtu kontroli (nadzoru bezpośredniego) Ministerstwa nad podległymi Ministrowi i nadzorowanymi przezeń władzami, urzędami i organami administracji rządowej i samorządowej. W związku z tym przewidywała ona połączenie w Biurze Inspekcji wszystkich organów inspekcji ministerialnej. Natomiast w Ministerstwie

Administracji Publicznej, niezależnie od Biura Inspekcji, utworzono również w poszczególnych departamentach (biurach) szereg stanowisk inspektorskich, w Departamencie Samorządu zaś nawet osobną komórkę organizacyjną, typu wydziałowego, o zadaniach inspekcyjnych. W ten sposób inspekcja ministerialna w resorcie Ministerstwa Administracji Publicznej została faktycznie zdecentralizowana. Wynikiem tej decentralizacji było ograniczenie zazakresu działania Biura Inspekcji do spraw ogólno organizacyjnych z dziedziny administracji rządowej, z wyłączeniem samorządu, oraz spraw specjalnie zleconych przez Ministra.

W dążeniu do zapewnienia inspekcji ministerialnej pełnej planowości, koordynacji i skuteczości, oraz dla rozwinięcia jej prac w sposób, najlepiej odpowiadający zarówno potrzebom terenu, jak i Centrali, Biuro Inspekcji opracowało w r. 1946 projekty reorganizacji inspekcji. Idą one zasadniczo po linii przywrócenia inspekcji ministerialnej struktury opartej na zasadzie koncentracji, z niezbędnymi modyfikacjami, będącymi wynikiem zmienionych warunków powojennych i poczynionych doświadczeń.

Pomimo ograniczonego zakresu działania i szczupłego zespołu inspektorskiego, działalność Biura Inspekcji była rozległa i ruchliwa.

W szczególności praca Biura Inspekcji rozwijała się w następujących kierunkach:

a) badań i prac specjalnych,
b) opiniowania projektów zarządzeń normatywnych,
c) przeprowadzania dochodzeń,
d) inspekcji terenowych,
e) udziału w zjazdach wojewodów, starostów itp.,
f) udziału w komisjach międzyministerialnych w terenie,
g) nadzoru pośredniego nad inspekcją wojewódzką.

W maju 1945 r. Biuro Inspekcji, po dokonaniu lustracji Departamentu VI. M. A. P. „Ewidencji i kontroli ruchu ludności", przeprowadziło z polecenia Ministra Administracji Publicznej likwidację tego Departamentu oraz jego ekspozytur.

W okresie od marca do czerwca 1946 r. Biuro Inspekcji przeprowadzało kontrolę wydawnictw Departamentu Samorządu oraz kontrolę Referatu Samochodowego Ministerstwa.

W grudniu 1945 r. Biuro Inspekcji powołało Komisję do zbadania celowości organizacji i etatów osobowych Ministerstwa.

Biuro Inspekcji opiniowało szereg projektów zarządzeń normatywnych oraz występowało z inicjatywą wydawania tego rodzaju zarządzeń.

Ponadto Biuro przeprowadzało na każdorazowe zlecenie Ministra dochodzenia przeciwko urzędnikom I-ej i II-ej instancji oraz zlecone dochodzenia na terenie Ministerstwa.

W r. 1945 przeprowadzono dorywcze inspekcje urzędów wojewódzkich w Kielcach, Krakowie, Katowicach, Łodzi, Wrocławiu, Koszalinie, Gdańsku i Lublinie. W r. 1946 zaś dokonano parutygodniowych inspekcji urzędów wojewódzkich w Białymstoku, Pruszkowie, Lublinie, Poznaniu, Bydgoszczy, Rzeszowie i Gdańsku, a poza tym około 30 kilkudniowych inspekcji w poszczególnych urzędach wojewódzkich oraz starostwach i gminach.

Poza tym Biuro brało udział w zjeździe Wojewodów, w zjazdach Starostów i Kierowników władz i urzędów I-ej instancji.

Biuro Inspekcji uczestniczyło również przez swoich delegatów w wyjazdach w teren komisji poselskiej K. R. N. oraz oddelegowało 2-ch inspektorów na okres kilku miesięcy do Biura Kontroli przy K. R. N. w pracy komisji międzyministerialnej przy inspekcji Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy.

Wreszcie Biuro Inspekcji przeprowadzało stałą kontrolę sprawozdań i zarządzeń polustracyjnych z wojewódzkiej inspekcji starostw.

Jeżeli chodzi o rodzaje załatwianych spraw, to poza inspekcjami zajmowano się również opiniowaniem projektowanych przez poszczególne departamenty i biura zarządzeń i okólników.

W związku z częstymi inspekcjami urzędów wojewódzkich, które w końcu 1946 r. przybrały już charakter planowy, pogłębiła się wydatnie praca Biura w kierunku usprawnienia organizacji wewnętrznej i metod urzędowania podległych urzędów administracji ogólnej.

Przed utworzeniem Ministerstwa Ziem Odzyskanych Biuro Inspekcji Ministerstwa Administracji Publicznej przeprowadziło dorywcze inspekcje urzędów wojewódzkich we Wrocławiu, Koszalinie i Katowicach.

Z ważniejszych okólników Biuro Inspekcji opracowało:

1) okólnik o współdziałaniu organów kontroli wewnętrznej Ministerstwa Administracji Publicznej i władz podległych z Biurem Kontroli przy K. R. N.,

2) o przyjmowaniu delegatów władz centralnych przez Wojewodów,

3) w sprawie organizacji etatów osobowych,

4) w sprawie powołania komisji do zbadania celowości organizacji i stanów etatów osobowych,

5) w sprawie zebrania materiałów, dotyczących działalności inspekcji wojewódzkiej.

Rozdział VII

BIURO PERSONALNE

W sierpniu 1944 r. w Resorcie Administracji Publicznej w Lublinie został utworzony Wydział Personalny, przekształcony w dniu 1 listopada 1944 r. na Biuro Personalne. Biuro to nie miało podówczas ani odpowiedniego personelu, ani lokalu, terenowy zaś zasięg jego działalności ograniczał się tylko do województwa lubelskiego i części województwa warszawskiego, rzeszowskiego, białostockiego i kieleckiego. Wzrost czynności Biura Personalnego nastąpił dopiero w r. 1945, kiedy to po oswobodzeniu całego kraju przystąpiono do odbudowy aparatu administracyjnego wszystkich stopni na ziemiach dawnych oraz do tworzenia administracji polskiej na terenach Ziem Odzyskanych. Z początkiem 1945 r. nastąpił podział Biura Personalnego na 2 Wydziały (Ogólno-Personalny i Ruchu Służbowego), zaś z dniem 1 sierpnia 1945 r. został w Biurze utworzony ponadto Samodzielny Referat Szkolenia. W miarę oswobodzania kraju, Biuro Personalne organizowało t. zw. grupy operacyjne, których zadaniem było z chwilą wkroczenia wojska natychmiastowe organizowanie administracji cywilnej na terenach oswobodzonych. Grupy takie wysłano do Kielc, Krakowa, Katowic, Poznania, Torunia i Gdańska.

Zakres działania Biura Personalnego, ograniczony początkowo niemal wyłącznie do obsadzania stanowisk w centrali i kierowniczych stanowisk w urzędach wojewódzkich i starostwach, powiększał się stale, w miarę przechodzenia polityki i gospodarki personalnej ze stanu improwizacji do prac planowych, w ramach obowiązujących przepisów prawnych i rzeczywistych potrzeb administracji.

Jak to już wyżej zaznaczono, Biuro Personalne w okresie swej początkowej działalności obejmowało tylko sprawy obsady personalnej tworzących się komórek organizacyjnych centrali Resortu i władz terenowych. Po oswobodzeniu całego kraju i objęciu administracji Ziem Odzyskanych agendy Biura Personalnego wzrosły znacznie nie tylko pod względem ilości załatwianych spraw, lecz także pod względem różnorodności zagadnień, wynikających z potrzeby ujęcia spraw personalnych w oparciu o obowiązujące przepisy prawne.

Wewnętrzna organizacja Biura Personalnego przedstawia się obecnie następująco:

W y d z i a ł O g ó l n o-P e r s o n a l n y załatwia sprawy osobowe o charakterze ogólnym, a więc sprawy jednolitego stosowania przepisów z zakresu spraw osobowych, opracowania i opiniowania

projektów ustaw, dekretów, rozporządzeń, instrukcyj i okólników w tej dziedzinie, sprawy wynikające z naruszenia obowiązków służbowych przez funkcjonariuszów, odwołania, zażalenia i skargi w sprawach osobowych, sprawy organizacyjne w związku z polityką personalną, tworzeniem i kasowaniem stanowisk służbowych, wreszcie wiążące się z opracowywaniem projektów wydatków osobowych do preliminarza budżetowego.

Wydział Ruchu Służbowego załatwia sprawy zmian osobowych i ewidencji personalnej, zawiązywania stosunku służbowego i dopuszczania do służby przygotowawczej, awansów, przeniesień i rozwiązywania stosunku służbowego funkcjonariuszów, sprawy dotyczące składu komisyj i delegacyj służbowych oraz sprawy urlopów, zaopatrzeń, odznaczeń, legitymacyj i zaświadczeń, wreszcie statystykę personalną centrali i władz podległych.

Samodzielny Referat Szkolenia opracowuje zasady szkolenia personelu centrali i władz podległych, sprawuje nadzór nad kursami szkoleniowymi w Ministerstwie i we władzach podległych, załatwia sprawy, związane z przygotowaniem oraz rozprowadzaniem kredytów na cele szkoleniowe i przygotowaniem odpowiedniego materiału naukowego dla celów szkoleniowych, ponadto współdziała w akcji wydawniczej mającej znaczenie dla akcji szkolenia i praktyki administracyjnej. Ponadto referat powyższy ustala skład komisyj egzaminacyjnych, załatwia sprawy dyspens od poziomu wykształcenia i egzaminów, wreszcie sprawuje nadzór nad Państwowym Studium Administracyjnym w Rzeszowie (2 letnia uczelnia wyższa, nieakademicka). Akcję szkoleniową zainicjowało Biuro Personalne jeszcze w grudniu 1944 r. W tym czasie opracowano zasady szkolenia personelu i ramowy program. Warunki lokalowe uniemożliwiły jednak natychmiastową realizację programu. Do utworzenia pierwszego kursu szkoleniowego na terenie Ministerstwa przystąpiono dopiero w kwietniu 1945 r. Kurs ten potraktowano jeko przygotowawczy. Objął on 30 godzin wykładów. Program był następujący:

1. Dwie konstytucje i ustrój Państwa Polskiego (4 godziny) — wykładowca: — Dyr. Sznek Zygfryd,

2. Sytuacja międzynarodowa i stanowisko Polski w Europie (2 godziny) — wykładowca: Dyr. Demiańczuk Jarosław,

3. Organizacja i zakres działania władz administracji ogólnej (2 godziny) — wykładowca: Dyr. Iserzon Emanuel,

4. Ustrój i finanse samorządu terytorialnego (2 godziny) — wykładowca: Nacz. Hebrowski Antoni,

5. Zadania samorządu terytorialnego (4 godziny) — wykładowca: Dyr. Załęski Antoni

6. Postępowanie administracyjne (8 godzin) — wykładowca: Nacz. Bogomilski Benedykt,

7. Postępowanie karno-administracyjne (4 godziny) wykładowca: Nacz. Rubiński Marian,

8. Prawa i obowiązki urzędników (4 godziny) — wykładowca Dyr. Śledziński Leopold.

Kurs ten odbyło 80 urzędników. Jednocześnie zarządzono prowadzenie kursów szkoleniowych dla urzędników urzędów wojewódzkich i dorywczych dla pracowników starostw. Trudności w owym czasie nastręczał brak wykładowców w terenie jak i brak zupełny materiału naukowego. Mimo tych przeszkód, zorganizowane zostały wykłady w województwie krakowskim, łódzkim, śląskim, poznańskim i rzeszowskim.

Referat Szkolenia rozpoczął systematyczną akcję szkolenia personelu w Ministerstwie Administracji Publicznej dnia 15. X. 1945 r., organizując 2 kursy — jeden dla urzędników referujących, drugi dla urzędników kancelaryjnych. Do dnia 31. V. 1946 r. odbyto 102 godzin wykładów dla urzędników referujących oraz 47 godzin wykładów dla urzędników kancelaryjnych przy 88 słuchaczach spośród urzędników referujących i 34 słuchaczach spośród urzędników kancelaryjnych.

Na kursach tych wykładali:

1. Oczkowski Mieczysław — Organizacja i zakres działania władz administracji ogólnej i Rady Narodowe

2. Pałys Józef — Manifest lipcowy i konstytucja,

3. Ulejczyk Hipolit — Przepisy kancelaryjne i organizacja pracy biurowej,

4. Dr Bogomilski Benedykt — Postępowanie administracyjne,

5. Pokrzywnicki Jerzy — Akta stanu cywilnego,

6. Dr Banaś Aleksander — Prawo urzędnicze (dla słuchaczy I i II kategorii),

7. Gotman Rena — Prawo urzędnicze (dla urzędników kancelaryjnych),

8. Dr Żymirski Juliusz — Obywatelstwo i cudzoziemcy,

9. Lubodziecki Jerzy — Przepisy wojskowe,

10. Dr Reaubourg Henryk — Przepisy karno-administracyjne,

11. Stoliński Feliks — od P. K. W. N. do Rządu Jedności Narodowej — Trzy demokracje. Przepisy o wyłączeniu zdrajców Narodu ze społeczeństwa polskiego,

12. Trzebski Bolesław — Administracja samorządowa,

13. Hebrowski Antoni — Finanse komunalne.

14. Szaynowski Marian — Komunalne Kasy Oszczędności, Związki Międzykomunalne,

15. Mazurek Stanisław — Komunalna polityka gospodarcza.

W dniu 4 listopada 1946 r. rozpoczęto 2-gi turnus kursów z udziałem 62 słuchaczy spośród urzędników referujących i 45 spośród urzędników kancelaryjnych.

Referat Szkolenia zaopatruje słuchaczy kursów w zeszyty „Przepisów z zakresu prawa administracyjnego" w miarę ich wydawania, poza tym spowodował on opracowanie przez wykładowców skryptów z zakresu prawa urzędniczego, postępowania administracyjnego i przepisów kancelaryjnych, które to skrypty otrzymali słuchacze kursu w Ministerstwie Administracji Publicznej oraz we władzach podległych.

W sprawie zorganizowania akcji szkolenia personalu władz podległych Ministerstwu Administracji Publicznej wydany został okólnik Nr 77 z dnia 15. XII. 1945 r., ponadto przesłano urzędom wojewódzkim i starostwom wykazy aktualnych przepisów prawnych, stanowiących materiał dla kursów szkoleniowych.

Stan etatów w urzędach wojewódzkich i starostwach w r. 1945 i 1946 przedstawiał się następująco:

Ogólna ilość przyznanych etatów osobowych w urzędach wojewódzkich i starostwach (urzędnicy i niżsi funkcjonariusze) wynosiła:

W 1945 r. urzędy wojewódzkie 2292 etatów, starostwa 6969. W 1946 r: urzędy wojewódzkie 2730 etatów, starostwa 5318. Ilość etatów obsadzonych w r. 1946 wynosiła w urzędach wojewódzkich 2728 w starostwach 3962.

Biuro Personalne organizowało administrację personalną Ziem Odzyskanych na równi z terenami dawnymi. Po przekazaniu akt osobowych funkcjonariuszów, przechodzących z etatu Ministerstwa Administracji Publicznej na etat Ministerstwa Ziem Odzyskanych, Biuro Personalne nie utrzymywało ściślejszego kontaktu z Ministerstwem Ziem Odzyskanych, poza sporadycznymi wypadkami — o ile chodziło o konieczną wymianę personelu.

Z inicjatywy Biura Personalnego powstał Komitet Redakcyjny Wydawnictwa „Przepisów z zakresu prawa administracyjnego", które jest wykorzystywane przede wszystkim do celów szkoleniowych.

Biuro Personalne rozprowadza zeszyty tego wydawnictwa tak w Ministerstwie, jak również we władzach podległych. Do dnia 30 listopada 1946 r. Biuro Personalne rozesłało 9.000 egzemplarzy tego wydawnictwa, a to 6 kolejnych zeszytów po 1.500 egzemplarzy. Dalsze 2 kolejne zeszyty (Nr 7 i 8) zostały rozesłane w styczniu 1947 r.

Rozdział VIII

BIURO WOJSKOWE

Organem pracy Ministra Administracji Publicznej w sprawach wojskowych i dotyczących obrony Państwa jest Biuro Wojskowe.

W początkowym okresie istnienia Biura Wojskowego, t. j w 1944 r., stanowisko Dyrektora Biura Wojskowego oraz wszystkie stanowiska kierownicze w tym Biurze zastrzeżone były dla oficerów służby czynnej. Znalazło to wyraz w etacie zaprojektowanym przez Ministra Administracji Publicznej i zatwierdzonym 2. XII. 1944 r. przez Naczelnego Dowódcę W. P.

W strukturze organizacyjnej Biura Wojskowego przewidziane było według powyższego etatu istnienie 7 referatów, a mianowicie referaty: mobilizacyjno-poborowy, kwaterunku i świadczeń wojennych, administracji środków lokomocji i koni, przysposobienia wojskowego i wychowania fizycznego, obrony przeciwlotniczej i gazowej, organizacyjno-prawny z zakresu spraw wojskowych i zasiłków dla rodzin zmobilizowanych.

Powyższa struktura dostosowana była do istniejących wówczas potrzeb i warunków wojennych. Przewidywana zaś obsada stanowisk przez wojskowych miała swoje uzasadnienie w ówczesnym braku fachowych sił urzędniczych oraz w doraźnych potrzebach organizacyjnych.

Zarazem dla potrzeb władz administracyjnych przydzielono po trzech oficerów do urzędów wojewódzkich i po dwóch młodszych oficerów do organizujących się starostw. W etatach bowiem ustalonych dla wydziałów wojskowych w urzędach wojewódzkich, zatwierdzonych przez Naczelnego Dowódcę W. P., stanowiska kierownicze, a w referatach wojskowych starostw — stanowiska referendarskie zastrzeżone były również dla oficerów.

Wskutek ściągnięcia do wojska przydzielonych oficerów, etaty ustalone w 1944 r. straciły na aktualności, nowe zaś nie zostały wydane, w następstwie czego organizacja i obsada komórek wojskowych we władzach odministracyjnych kształtowała się niejednolicie. Niejednolitość tę w starostwach usunęło zarządzenie Ministra Administracji Publicznej z dnia 3. X. 1945 ., stanowiące że dla spraw wojskowych w starostwach mają istnieć referaty wojskowe.

Zakończenie działań wojennych wyłoniło konieczność przejścia z wojennej na pokojową organizację oraz zastąpienie oficerów pracownikami cywilnymi. Zadaniem więc Biura Wojskowego było zorganizowanie kadr urzędników cywilnych. Obecnie obsada wojskowa przewidziana jest tylko dla stanowiska Dyrektora

Biura Wojskowego. W myśl porozumienia się Ministrów Obrony Narodowej i Administracji Publicznej, osiągniętego w 1946 r., ustalono tryb obsadzania tego stanowiska.

W Biurze Wojskowym istnieją obecnie 4 referaty, a mianowicie:

Referat I Ogólny, który załatwia sprawy wynikające z przepisów ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym, sprawy świadczeń i kwaterunku wojskowego, sprawy wynikające z rozporządzenia Prezydenta Rzplitej o obowiązku odstępowania zwierząt pociągowych, wozów, pojazdów mechanicznych i rowerów dla celów obrony Państwa, sprawy ewidencji personelu urzędniczego Biura Wojskowego oraz wydziałów i referatów wojskowych władz administracji ogólnej; sprawy organizacyjne i inspekcyjne oraz sprawy należące do zakresu działania Biura Wojskowego, a nie przydzielone innym referatom.

Referat II Przygotowań Obrony Państwa, który załatwia sprawy, wynikające ze współpracy władz administracji ogólnej w przygotowaniach obrony Państwa.

Referat III Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego, oraz

Referat IV Pomocy i Zasiłków, który załatwia sprawy pomocy i zasiłków dla rodzin żołnierzy W. P. oraz sprawy pomocy i zasiłków dla zdemobilizowanych żołnierzy W. P.

Poza załatwianiem odnośnych spraw Biuro Wojskowe współpracowało czynnie w pracach legislacyjnych. związanych ze sprawami wojskowymi, a w szczególności przy redagowaniu i opiniowaniu dekretu o powszechnym obowiązku wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego, dekretu o utworzeniu urzędów i rad w. f. i p. w. oraz rozporządzeń wykonawczych.

Z inicjatywy Biura Wojskowego na wiosnę 1945 r. utworzone zostały Koła Opieki nad rodzinami osób powołanych do wojska, początkowo w miastach wojewódzkich, a następnie na terenie powiatów. Koła Opieki względnie Komitety Opieki nad rodzinami osób powołanych do wojska z biegiem czasu powstawały we wszystkich ośrodkach miejskich oraz gminach, jako stowarzyszenia o charakterze charytatywnym. Praca tych Kół i Komitetów polegała na dostarczaniu rodzinom żołnierzy powołanych do służby wojskowej posiłków, zapomóg pieniężnych, produktów żywnościowych, opału oraz na udzielaniu pomocy lekarskiej i porad prawnych.

Niezależnie od tego w połowie 1945 r. zaczęły powstawać z inicjatywy Zarządu Głównego Towarzystwa Przyjaciół Żołnierza oddziały i koła Towarzystwa, mające na celu organizowanie opieki i pomocy dla żołnierzy W. P. oraz ich rodzin.

Celem uniknięcia powstałej w ten sposób dwutorowości akcji organizowania pomocy rodzinom żołnierzy W. P., i zdemobilizowanym żołnierzom, zmniejszenia ilości organów wykonawczych i zredukowania ponoszonych w związku z tym wydatków administracyjnych — wyłoniła się konieczność zespolenia działających w terenie kół i komitetów opieki w jedną, koordynującą instytucję przez wcielenie istniejących kół i komitetów opieki do okręgów i kół T. P. Ż., mających w przyszłości, jako jedyne zadanie, roztaczanie opieki nad rodzinami osób, powołanych do służby wojskowej oraz nad zdemobilizowanymi żołnierzami.

W związku z tym pismem okólnym Ministerstwa Administracji Publicznej z dnia 21. I. 1946 r. L. dz. 168/Wojsk. zalecono przeprowadzenie powyższej reorganizacji.

Obecnie Towarzystwo Przyjaciół Żołnierza liczy 16 okręgów, odpowiadających liczbie 16 województw, które dzielą się na oddziały, koła powiatowe i inne. Praca ich polega na dostarczaniu zdemobilizowanym żołnierzom, ich rodzinom oraz rodzinom żołnierzy W. P., posiłków, zapomóg pieniężnych, noclegów, mieszkań, pracy zarobkowej, produktów spożywczych, opału, odzieży, obuwia, paczek żywnościowych, inwentarza żywego, na udzielaniu porad prawnych oraz na pośredniczeniu w uzyskaniu obiektów majątkowych.

Z uwagi na to, że dekret z dnia 18. VII. 1945 r. o pomocy i zasiłkach dla rodzin żołnierzy W. P. oraz zdemobilizowanych żołnierzy (Dz. U. R. P. Nr 34, poz. 202), normujący warunki przyznawania pomocy i zasiłków członkom rodzin żołnierzy W. P. oraz zdemobilizowanym żołnierzom, okazał się w praktyce zbyt rygorystyczny i nie odpowiada potrzebom życiowym, Biuro Wojskowe opracowało projekt nowelizacji powyższego dekretu, który został przesłany celem uzgodnienia zainteresowanym Ministerstwom.

Biuro Wojskowe wydało 85 pism okólnych w 1945 r. oraz 88 w roku 1946.

Działalność Biura Wojskowego przed przejęciem administracji obszaru Ziem Odzyskanych przez Ministetrstwo Ziem Odzyskanych rozwijała się jednolicie na całym obszarze Państwa. W listopadzie 1945 r. z chwilą ukazania się dekretu o zarządzie Ziem Odzyskanych tak wydziały wojskowe w urzędach wojewódzkich, jak i referaty wojskowe w starostwach, były już zorganizowane i współpracowały z władzami wojskowymi, otrzymując wszelkie dyrektywy w sprawach wojskowych z Ministerstwa Administracji Publicznej.

Ten stan rzeczy i w takim samym podporządkowaniu zachowany został dotychczas. Urzędy wojewódzkie Ziem Odzyskanych w dalszym ciągu otrzymują wszelkie zarządzenia w sprawach

wojskowych bezpośrednio z Ministerstwa Administracji Publicznej, a kontrole wydziałów wojskowych i referatów wojskowych we władzach administracji ogólnej i zarządach gmin przeprowadzane są przez Biuro Wojskowe Ministerstwa Administracji Publicznej. Nawet wydatki ze Skarbu Państwa na zasiłki wojskowe dla ludności Ziem Odzyskanych obciążają budżet Ministerstwa Administracji Publicznej, nie zaś Ministerstwa Ziem Odzyskanych.

Natomiast sprawy personalne, dotyczące urzędników wydziałów i referatów wojskowych na terenie swej działalności załatwia Ministerstwo Ziem Odzyskanych w porozumieniu z Ministerstwem Administracji Publicznej (Biuro Wojskowe).

Powyższy tryb odbiega zatem od postanowień zawartych w art. 2. e) dekretu z dnia 13. XI. 1945 r. o zarządzie Ziem Odzyskanych, w myśl którego do zakresu działania Ministerstwa Ziem Odzyskanych należy między innymi także administracja Ziem Odzyskanych we wszystkich sprawach, które poza tym obszarem należą do właściwości Ministerstwa Administracji Publicznej. Tryb ten wprowadzony został doraźnie na zasadzie porozumienia obu Ministerstw i trwa dotychczas. Wszelkie więc zarządzenia w sprawach wojskowych otrzymują urzędy wojewódzkie Ziem Odzyskanych nadal bezpośrednio z Ministerstwa Administracji Publicznej, które przesyła je do wiadomości Ministerstwu Ziem Odzyskanych.

Rozdział IX

WYDAWNICTWA

„Gazeta Administracji".

Prócz „Dziennika Urzędowego Ministerstwa Administracji Publicznej", ukazuje się staraniem Ministerstwa „Gazeta Administracji", miesięcznik poświęcony prawu publicznemu oraz zagadnieniom administracji publicznej. Wydawanie „Gazety Administracji", pisma mającego już swoje tradycje (założonego w 1919 r). zostało wznowione na zarządzenie Ministra Dra Wł. Kiernika w październiku 1945 r.

Walcząc początkowo z wielkimi trudnościami tak przy doborze odpowiedniego zespołu współpracowników, jak i w dziedzinie technicznej (trudności w zaopatrzeniu się w papier oraz w zapewnieniu terminowej pracy drukarni), „Gazeta Administracji" w niedługim stosunkowo czasie pozyskała współpracownictwo szeregu wybitnych autorów, profesorów uniwersytetu, sędziów Najwyższego Trybunału Administracyjnego i praktyków administracyjnych, a stale wzrastający nakład pisma i powiększająca się liczba jego abonentów świadczy, że pismo to odpowiada istnie-

jącym potrzebom. W ostatnich numerach „Gazeta Administracji" poświęca coraz więcej miejsca zagadnieniom samorządowym, a rozbudowujący się dział opinii i porad prawnych, udzielanych na zapytania czytelników, dowodzi żywego kontaktu z czytelnikami i podnosi aktualność każdego zeszytu.

Pierwszy od wznowienia rocznik „Gazety Administracji" świadczy o szerokiej skali tematów uwzględnianych w piśmie, jak wynika bowiem z dołączonego do numeru grudniowego za 1946 r. spisu treści rocznika, niemal wszystkie dziedziny administracji publicznej były w ciągu roku przez „Gazetę Administracji" uwzględniane.

„Gazeta Administracji" zaznajamia też swoich czytelników z ważniejszymi zmianami w zagranicznym ustawodawstwie z zakresu prawa publicznego i administracji.

„Przepisy z zakresu prawa administracyjnego".

W okresie wojennym uległy prawie całkowicie zniszczeniu Dzienniki Ustaw i inne zbiory przepisów prawnych, będących w posiadaniu urzędów państwowych i samorządu. Celem dostarczenia podległym urzędom tekstów obowiązujących ustaw i dla celów wyszkolenia personelu, Minister Administracji Publicznej powołał w dniu 4 września 1945 r. specjalny Komitet Redakcyjny, powierzając mu opracowanie i wydanie w zeszytach zbioru przepisów z zakresu polskiego prawa administracyjnego wraz z koniecznymi uwagami, orzecznictwem N. T. A. i okólnikami b. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa Administracji Publicznej. Każdy zeszyt wydawnictwa, ukazującego się p. n. „Przepisy z zakresu prawa administracyjnego", stanowi zamkniętą całość, obejmującą pewien dział prawa administracyjnego. Do dnia 31 grudnia 1946 r. wydano następujące zeszyty:

zeszyt 1, obejmuje przepisy ogólne z zakresu prawa karno-administracyjnego formalnego i materialnego,

zeszyt 2 — Ewidencja i kontrola ruchu ludności,

zeszyt 3 — Organizacja władz administracji ogólnej,

zeszyt 4 — Postępowanie administracyjne i przymusowe w administracji,

zeszyt 5 — Stowarzyszenia, zgromadzenia i zbiórki publiczne,

zeszyt 6 — Ochrona przed pożarami i innymi klęskami,

zeszyt 7 — Obywatelstwo polskie oraz pobyt cudzoziemców.

W tym okresie były ponadto oddane już względnie przygotowane do druku:

zeszyt 8 — Powszechny obowiązek wojskowy i zasiłki wojskowe,

zeszyt 9 — Prawo o aktach stanu cywilnego i przepisy związkowe,

zeszyt 10 — Bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Komitet zamierza wydać w miarę opracowywania materiału całość prawa administracyjnego w zakresie zainteresowań władz administracji ogólnej i samorządu terytorialnego.

Inne wydawnictwa

Prócz powyższych wydawnictw periodycznych zostały staraniem Departamentu Samorządu Ministerstwa Administracji Publicznej wydane następujące prace:

1) „Daniny Komunalne" — zbiór ustaw i rozporządzeń w zakresie podatków i opłat samorządowych w opracowaniu A. Hebrowskiego, A. Kołakowskiego i W. Wierzchowskiego (wydane w 1945 r.);

2) „Przepisy o kasowości i rachunkowości związków samorządowych" w oprac. Franciszka Greli (rok 1945);

3) „Przepisy budżetowe dla związków samorządu terytorialnego" w opracowaniu Zygmunta Strzemżalskiego (1946 r).

Rozdział X

ORGANIZACJE PRACOWNIKÓW MINISTERSTWA

Związek Zawodowy Pracowników Ministerstwa Administracji Publicznej

Koło Związku Zawodowego Pracowników Ministerstwa Administracji Publicznej zostało powołane do życia uchwałą ogólnego zebrania pracowników z dnia 10 stycznia 1945 r.

Stanowisko przewodniczącego Koła zajmowali:

Stefan Syga — od stycznia do kwietnia 1945 r.

Stanisław Mazur — od kwietnia do maja 1945 r.

Leopold Śledziński — od czerwca 1945 r. — Ilość członków Koła Z. Z. wynosiła w dniu 31. XII. 1946 r. — 455 osób.

Zarząd Koła wyłonił 3 komisje: gospodarczą, odzieżową i kulturalno-oświatową. Wprowadzono też instytucję „mężów zaufania", reprezentujących wobec Zarządu Koła poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa.

Zaadniem komisji gospodarczej jest dopilnowanie prawidłowości rozdziału deputatów żywnościowych dla pracowników Ministerstwa Administracji Publicznej, rozdział t. zw. „resztówek",

pozostałych przy podziale deputatów, oraz rozdział innych przedmiotów, jak łóżek, piecyków żelaznych, naczyń kuchennych i t. p. zakupionych przez Koło Związku.

Zadaniem komisji odzieżowej jest rozdział przyznawanych pracownikom Ministerstwa Administracji Publicznej przydziałów odzieżowych, zadaniem zaś komisji kulturalno-oświatowej jest organizowanie dla członków odczytów, przedstawień filmowych, wycieczek, zabaw, zaopatrywanie członków w ulgowe bilety do teatrów, kin i t. p.

Komisja kulturalno-oświatowa zorganizowała bibliotekę, liczącą obecnie 212 tomów, organizowała wycieczki letnie oraz odczyty i zakupiła do świetlicy aparat radiowy.

Korzystając z przyznanej przez Ministra Dr Kiernika subwencji w kwocie 250.000 zł., powołano do życia Fundusz Pożyczkowy, który udziela członkom Koła krótkoterminowych bezprocentowych pożyczek.

O ile chodzi o sprawy ogólno-państwowe, to Zarząd Koła zwoływał szereg zebrań poświęconych omówieniu najbardziej aktualnych wydarzeń politycznych. Ponadto zorganizował zbiorową pracę członków nad usuwaniem gruzów w Stolicy. Przedstawiciele Koła brali udział w ogólnopolskim zjeździe Zw. Zawod. Pracowników Państwowych i w Walnym Zebraniu Delegatów Zw. Zawod. Okręgu Warszawskiego.

Spółdzielnia Pracowników Ministerstwa Administracji Publicznej „ODRODZENIE"

Powstanie Spółdzielni.

Powstanie swoje zawdzięcza Spółdzielnia inicjatywie Związku Zawodowego Pracowników Ministerstwa Administracji Publicznej.

Zebranie założycielskie odbyło się w dniu 18. VII. 1945 r., na którym to zebraniu uchwalono statut i wybrano władze Spółdzielni.

Prezesem Rady Nadzorczej Spółdzielni, której nadano statutem nazwę: „Spółdzielnia Pracowników Ministerstwa Administracji Publicznej „Odrodzenie", wybrany został dyr. Kazimierz Janczewski.

Funkcję Prezesa Zarządu powierzono nacz. Hipolitowi Ulejczykowi.

W lutym 1946 r., zgodnie z zapowiedzią tymczasowych władz spółdzielni, zwołane zostało pierwsze walne zgromadzenie członków. W wyniku wyborów, jakie odbyły się w czasie tego zebra,

nia wyłoniony został zarząd, na czele którego stanął Tadeusz Eytner, jednakże z uwagi na jego rezygnację, obowiązki Prezesa pełnił Tadeusz Kosmala, Wiceprezes Zarządu.

Zarazem rozpoczęto starania o przyjęcie Spółdzielni w poczet członków Związku Rewizyjnego Spółdzielni R. P.

Ponieważ przyjęcie to uzależniono od dokonania pewnych zmian statutowych, zwołano we wrześniu 1946 r. nadzwyczajne zebranie członków w celu ewentualnego uchwalenia tych zmian. Zgodnie z uchwałami tego zebrania, Spółdzielnia została przemianowana na Spółdzielnię powszechną, zamkniętą, oraz zwiększony został zakres uprawnień Rady Nadzorczej, której przyznano prawo zwalniania i mianowania członków zarządu.

Korzystając z tych uprawnień, po przyjęciu Spółdzielni w poczet członków Zw. Rewizyjnego, Rada Nadzorcza wybrała nowy Zarząd, na czele którego stanął Tadeusz Kosmala.

Zarząd powołany przez Radę Nadzorczą pełni swoje obowiązki do chwili obecnej.

Fundusze Spółdzielni.

Na kapitał obrotowy złożyły się początkowo udziały i wpisowe od członków, które wynosiły po 100.— zł.

Kapitał ten, oczywiście niewystarczający, został następnie, dzięki przychylnemu stanowisku Ministerstwa, powiększony przez udzielenie zaliczki w wysokości 50.000 zł, a następnie subwencji bezzwrotnej w kwocie 185.000 zł, którą to kwotę pobierano stopniowo, w miarę zachodzących potrzeb.

Dalszymi sumami obrotowymi stały się zyski, uzyskane ze sprzedaży artykułów.

Działalność Spółdzielni.

Działalność Spółdzielni, której głównym celem było zaspokajanie potrzeb gospodarczych członków w możliwie najkorzystniejszy dla nich sposób, ująć można w następujących punktach:

a) prowadzenie na terenie Ministerstwa sklepu rozdzielczego artykułów kontyngentowych oraz sprzedaży innych artykułów, zakupywanych poza przydziałem jak np.: pasta, ocet, cukier, papierosy, świece, kawa i t. p.,
b) prowadzenie bufetu,
c) zaopatrywanie pracowników w ziemniaki, warzywa i t. p. artykuły,
d) zorganizowanie pracowni szewskiej, w której zatrudniono 2-ch szewców, przy czym cena wykonania nowego obuwia wynosi tylko 500 zł, a reparacja — 55 zł. Ogółem wykonano

300 reparacji i 40 par nowego obuwia. W okresie letnim zatrudniono dodatkowo szewca do robót letniego obuwia damskiego. Wykonano ogółem 30 par letniego obuwia;

e) organizowanie rozwózki przydziałowego węgla (czynność wykonywana w zastępstwie pracodawcy);
f) rozdział artykułów przydziałowych na kartki odzieżowe (również czynność pracodawcy);
g) zaopatrywanie (zwłaszcza w okresie przedzimowym) stołówki Ministerstwa w potrzebne artykuły spożywcze;
h) rozdawnictwo t. zw. suchego prowiantu w zastępstwie Ministerstwa;
i) rozdawnictwo przekazanych przez Związek Zawodowy artykułów codziennego użytku.

Obroty gotówkowe przy wykonywaniu tych zadań wyniosły od chwili powstania Spółdzielni do 31. XII. 46 r. przeszło 5 milionów złotych.

Ceny sprzedawanych artykułów były niższe niż rynkowe.

Należy przy tym zaznaczyć, że obowiązki swoje Spółdzielnia spełnia przy stosunkowo małym personelu (7 osób). Również należy podkreślić wydatną pomoc Ministerstwa, jakiej udziela ono Spółdzielni, dostarczając np. samochodów do przewozu artykułów, pomocy do znoszenia towarów, pomieszczeń i t. p.

Wszyscy członkowie Rady nadzorczej i Zarządu, będąc pracownikami Ministerstwa, spełniają obowiązki swoje bezpłatnie, poza godzinami służbowymi.

DODATEK

Kierownicy Resortu Administracji Publicznej i Ministrowie Administracji Publicznej w okresie od 21 lipca 1944 r. do 5 lutego 1947 r.

1. Stanisław Kotek-Agroszewski — od 21. VII. 44 r. do 31. XII. 44 r
2. Józef Maślanka — od 31. XII. 44 r. do 11. IV. 45 r.
3. Edward Ochab — od 11. IV. 45 r. do 28. VI. 45 r.
4. Dr Władysław Kiernik — od 28. VI. 45 r. do 5. II. 47 r

Zastępcy Kierowników w Resorcie Administracji Publicznej i Podsekretarze Stanu w Ministerstwie Administracji Publicznej w okresie od 21 lipca 1944 r. do 5 lutego 1947 r.

1. ppłk. Edward Ochab — od 21. VII. 44 r. do 11. IV. 45 r.
2. Adam Ostrowski — od 23. IX. 44 r. do 15. I. 45 r.
3. inż. Stanisław Tołwiński — od 15. I. 45 r. do 16. V. 45 r.
4. Aleksander Kaczocha-Józewski — od 12. IV. 45 r. do 25. X. 45 r.
5. Władysław Wolski — od 12. IV. 1945 r.
6. Dr Aleksander Żaruk Michalski — od 16. V. 1945 r.

Dyrektorowie Departamentów i Biur oraz Naczelnicy Wydziałów w Ministerstwie Administracji Publicznej według stanu z dnia 5 lutego 1947 r.

SEKRETARIAT MINISTRA — Naczelnik: Skrzyński Jerzy

DEPARTAMENT I ORGANIZACYJNY

Dyrektor: Oczkowski Mieczysław

„ Ogólny	—	Nacz. Wydz.:	Graboń Władysław
Wydz. Org.-Prawny	—	„ „	Ulejczyk Hipolit
„ Budżetowy	—	„ „	Dworski Józef
„ Gospodarczy	—	„ „	Teliga Tadeusz
Sam. Ref. Podz. Teryt.	—	Kier. Referatu:	Ostrowski Bron.

DEPARTAMENT II POLITYCZNY

Dyrektor: Sznek Zygfryd

Wydz. Społ.-polityczny	— Urz. do zlec.	Stoliński Feliks
Wydz. Narodowościowy	— p. o. Nacz. W.	Kryspin Rudolf
Wydz. Społ.-Gosp.	— Nacz. Wydz.:	Pietruszewski Edm.

DEPARTAMENT III SAMORZĄDU

Dyrektor: Załęski Antoni

Wydz. Org. Sam.	— Nacz. Wydz:.	Trzebski Bolesław
„ Adm. Społ	— „ „	Szaynowski Marian
„ Finansów Kom.	— „ „	Hebrowski Antoni
„ Sam. Pol. Gosp.	— „ „	Mazurek Stanisław
„ Inspekcji	— „ „	Urbanowicz Henryk

DEPARTAMENT IV ADMINISTRACYJNY

p. o. Dyrektor: Pokrzywnicki Jerzy

Wydz. Admin.	— Nacz. Wydz.:	Czapiński Wład.
„ Porz. Publ.	— „ „	Kruger Zygmunt
„ Stanu. Cyw. i Ruchu Ludności	— „ „	Pokrzywnicki Jerzy
„ Ochr. przed poż. i inn. klęskami	— Nacz. Wydz.:	inż. Doering Eugeniusz

DEPARTAMENT V WYZNANIOWY

Dyrektor: Demiańczuk Jarosław

BIURO INSPEKCJI

Dyrektor: Janczewski Kazimierz

BIURO PERSONALNE

Dyrektor: Śledziński Leopold

Wydz. Ogólny	— Naczelnik Wydz.:	Gotmanowa Rena
„ Ruchu Służb.	— p. o. Nacz. Wydz.:	Kozdęba Antoni

BIURO WOJSKOWE

Dyrektor: mjr Moskalik Piotr

ERRATA

Na str. 83 wiersze 4 i 5 licząc od dołu zostały przestawione. Wiersze te powinny brzmieć:

Wydz. Org. Prawny — Nacz. Wydz.: Graboń Władysław
„ Ogólny — „ „ Ulejczyk Hipolit.

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK
POŚWIĘCONY
PRAWU PUBLICZNEMU
ORAZ ZAGADNIE-
NIOM ADMINI-
STRACJI PU-
BLICZNEJ

Nr. 7-8

LIPIEC
SIERPIEŃ

WARSZAWA
1947
ROK XXIV

WYDAWNICTWO
MINISTERSTWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

WARUNKI OGŁASZANIA PRAC W „GAZECIE ADMINISTRACJI"

1. Redakcja przyjmuje wyłącznie prace pisane na maszynie, na jednej stronie arkusza, z odstępem między wierszami i z marginesem.
2. Redakcja zastrzega sobie prawo przeprowadzania zmian w układzie, skrótów i zmian stylistycznych w nadesłanych pracach.
3. Artykuły drukowane w „Gazecie Administracji" są wyrazem osobistych poglądów autorów.
4. Wydrukowane prace oraz wszelkie materiały i notatki są honorowane.
5. Autorzy mogą otrzymać na specjalne zamówienie odbitki swych prac za opłatą kosztów ich wykonania.
6. Redakcja przyjmuje do druku jedynie prace poprzednio nigdzie nie drukowane.
7. Redakcja rękopisów nie zwraca.
8. Prace do druku (w 2 egzemparzach) należy nadsyłać pod adresem Redakcji „Gazety Administracji" Warszawa, ul. Rakowiecka 4 (Ministerstwo Administracji Publicznej), pokój Nr 127.

Nr 7 — 8 (podwójny) Rok XXIV

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK

POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Warszawa lipiec — sierpień 1947 r.

TREŚĆ:

Prof. Dr. JERZY STEFAN LANGROD

DEFINICJA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO I JEJ ANALIZA.[1])

Pojmujemy prawo administracyjne jako dział publiczno-prawnego, wewnętrzno-państwowego porządku, obejmujący w szczególności ogół hierarchicznie zbudowanych norm, odnoszących się do ustroju i aktywności administracji, a w zasadzie stosowanych — względnie nadto i stanowionych — przez nią, z dwustronną mocą obowiązującą, twórczo, ale w granicach tego porządku i pod bezstronną kontrolą zachowania tych granic.

Analiza poszczególnych elementów tej definicji doprowadza nas do następującego rezultatu:

1 element: jest to dział prawa publicznego, co przecina nieporozumienia definicyjne w związku z pojęciem prawa administracyjnego, które użyte być może w dwojakim znaczeniu: a) sensu largo: każda reguła odnosząca się do ustroju i organizacji lub do aktywności administracji może być zaliczona do prawa administracyjnego bez względu na to, czy ma charakter reguły prawa publicznego, czy prywatnego. Łączy się to ze znanym nam już faktem, że cechą prawa administracyjnego nie jest koniecznie ani jego „szczególność" w rozumieniu stosowania go jedynie tylko przez administrację (z wykluczeniem możliwości ewentualnego stosowania tych samych reguł także przez inne poddziały władzy[2]), ani jego „wyłączność" dla administracji, (z wykluczeniem stosowania przez nią, w tej dziedzinie, reguł innego rodzaju,

[1]) Fragment z systemu pt. „Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej".

[2]) Np. Sądy cywilne ingerują w przewód wywłaszczeniowy, ujęty w zasadzie — pod względem materialno-prawnym — tylko przez prawo administracyjne.

a w szczególności prawa cywilnego[3]). W tym szerokim ujęciu prawa administracyjnego następuje więc jakgdyby „inkorporacja" szeregu reguł prawa cywilnego przez prawo administracyjne. b) s e n s u s t r i c t o: tylko normy publiczno-prawne, dostosowane specjalnie do potrzeb i wymagań administracji i administrowania, oraz do swoistości tej płaszczyzny stosunków prawnych („règles propres à l'administration), stanowią prawo administracyjne. O ile więc prawo cywilne współrządzi na tej płaszczyźnie, to fakt ten nie pozbawia go — w tym ujęciu — jego odmienności od prawa administracyjnego, gdyż nie zmienia ono swego charakteru w zależności od sfery, w której się je stosuje. W tym więc wąskim ujęciu prawa administracyjnego, nie jest ono tak dalece — w całej pełni „p r a w e m a d m i n i s t r a c j i", jak w szerokim ujęciu, gdyż nie wyczerpuje bez reszty c a ł e j reglamentacji prawnej na tej płaszczyźnie. Prawo administracyjne sensu stricto odznacza się dwiema charakterystycznymi właściwościami: jest n e g a t y w n e (o tyle, że przeciwstawia się prawu cywilnemu, zajmując samodzielną, równorzędną pozycję w systemie prawa) i f o r m a l n e (przynależność każdej poszczególnej normy prawnej do prawa administracyjnego ocenia się wedle kryteriów formalnych, bo wedle klasyfikacji systematycznej — a nie wedle kryteriów materialnych — n i e w e d l e t r e ś c i, która może być nawet identyczna z odpowiednią regułą prawa cywilnego, bez ujmy dla prawno-administracyjnego charakteru tej normy). Pierwsza z tych właściwości wskazuje na jego s p e c j a l n o ś ć w rozumieniu odrębności jego publicystycznego „źródła", samoistności jego korzeni, swoistości jego systemu[4]); druga z nich sprowadza tę specjalność do właściwej miary, ograniczając ją do odrębności tylko formalnej, a co za tym idzie nie zacieśniając zasięgu prawa administracyjnego jedynie do norm przekraczających c o d o t r e ś c i reguły prawa cywilnego, tzn. odbiegających od tych ostatnich „na korzyść administracji" („règles exorbitantes du droit commun"), ale obejmując tym zasięgiem także wszystkie normy zaliczone t y l k o f o r m a l n i e do prawa administracyjnego.

---

[3]) Wystarczy w tym związku przypomnieć znany fakt s y m b i o z y p r a w a a d m i n i s t r a c y j n e g o z p r a w e m c y w i l n y m w ustrojach pozytywnych, zarówno w „régime administratif" (Francja), jak i w „régime mixte d'Administration" (większość innych ustrojów kontynentalnych): różnica między tymi régime'ami sprowadza się do kwestyj i l o ś c i o w y c h w praktyce, a do odmiennego n a s t a w i e n i a w teorii.

[4]) Por. Waline „Précis de Dr. Admin.". 1945 (10): „Le droit administratif c'est un r é g i m e d'e x c e p t i o n par rapport au droit privé: les principes fondamentaux du droit privé sont écartés: toutes les théories du droit privé se trouvent modifiées".

Por. Hauriou „La jurisprudence admin. de 1892 à 1929". 1931, t. I. (143): „Le droit administratif constitue une police juridique autonome, qui est exceptionelle par rapport au droit commun et qui se superpose à celui-ci comme une couche superficielle". P. także maksymę rzymską (De reg. iur. In Sexto): „Quum quid una via prohibetur alicui, ad id alia non debet admitti"

Otóż te dwa znaczenia pojęcia prawa administracyjnego łączy np. w swym systemie Bonnard, kiedy mówi, że prawo administracyjne ma za przedmiot organizację i aktywność administracji (1-sze znaczenie), ale że aktywność administracji nie jest poddana tylko prawu administracyjnemu (2-gie znaczenie)[5]. Trzeba koniecznie umieć ustrzec się od pomieszania tych dwóch znaczeń, rozgraniczając je skrupulatnie, póki „dualistyczne" podejście prawne do administracji utrzymywać będzie ich współistnienie.

Przedmiotem zainteresowań nauki prawa administracyjnego jest z natury rzeczy prawo administracyjne w znaczeniu węższym. Pozostawiamy cywilistom trud badania prawa cywilnego. W ślad za tym operujemy — w braku przeciwnego zastrzeżenia — pojęciem „prawa administracyjnego" sensu stricto, choć zdajemy sobie sprawę, że to jego ujęcie nie wyczerpuje współcześnie ogółu norm prawnych, odnoszących się do administracji[6].

2 element: mówiąc, że jest to dział publiczno-prawnego porządku, pragniemy zwrócić uwagę czytelnika na istnienie zagadnienia, którego oczywiście na tym miejscu nie próbujemy rozstrzygać[7]. Nauka prawa przynosi ze sobą odwieczne tendencje przeciwstawiające się wyprowadzaniu całego prawa z normy, a za to czyniące normę częścią i istrumentem konkretnego porządku tkwiącego w związkach ustrojowo-organizacyjnych i operującego normami „jak szachami na szachownicy"[8]. Zwłaszcza ścisły normatywizm szkoły Kelsenowskiej zaktualizował a contrario to zagadnienie, a potem studia prawne z okresu hitleryzmu w Niemczech nadużywały go dla celów polityki doraźnej. Szczególnie na terenie nauki prawa administracyjnego spotykamy np. szereg takich „pojęć porządkowych", ponadnormatywnych, bo nie dających się w pełni wyprowadzić z prawa pozytywnego, a jednak uznanych za filary danego porządku (np. „instytucje" Hauriou, „przedsiębiorstwo rolne" w proj. kod. agrarnego Jaworskiego itd., albo pojęcie organu jako nadrzędne w tzw. prawie urzędniczym i w. t. p.). Spotykamy poza tym w nauce prawa administracyjnego pewne teorie, znajdujące swój oddźwięk i w judykaturze, a mogące być wspominane i w tym związku, o ile każą — choć tylko w sytuacjach nadzwyczajnych i zupełnie wyjątkowych — aż poświęcić nawet w interesie publicznym i w „stanie konieczności" sztywny tekst normy na rzecz „porządku", o ile in concreto popadłyby one w konflikt

---

[5]) Por. Bonnard „Precis de Dr. Admin.". 1940 (46): „Le droit administratif a pour objet l'organisation et l'activité de l'administration. Mais l'activité admnistrative n'est pas entièrement soumise au droit administratif".

[6]) Jest to jeden z działów prawa publicznego.

[7]) Autor powróci do niego w osobnym opracowaniu.

[8]) Paulus powiada: „Regula est quae rem, quae est, breviter enarrat non ut ex regula ius sumatur, sed ut ex iure, quod est, regula fiat.

(por. np. zbiegające się w istotnych punktach teorie: Renard'a n. t. „n i e l e g a l n o ś c i l e g a l n e j"—„illégalité légitime"[9]), teorię „n a d z w y c z a j n y c h a k t ó w k r y z y s o w y c h", „u p o- w a ż n i e ń w o j e n n y c h"—„théorie des pouvoirs du guerre, théorie des actes d'etat du guerre, actes dans les périodes de crise"[10]), albo nawet teorię „n i e p r z e w i d z i a n y c h z d a- r z e ń", „théorie de l'imprevision" itp.).

---

[9]) Por. Welter „Le contrôle juridictionnel, de la moralite administrative". 1929 (445): „Pour des raisons supérieures de bonne administration on peut ouvrir une breche aussi sérieuse dans l'ensemble du système légal". (446) „le gouvernement a le droit de prendre des mesures exorbitantes et contraires au droit établi, lorsqu'il se trouvait dans l'impossibilite absolue d'assurer la vie de la nation par les voies légales", (67): „il va sans dire que les dispositions législatives ne sauraient être appliqués telles quelles sont et sans exception à tous les cas concrets qui peuvent se présenter sans entraver d'une manière flagrante la bonne marche des services publiques...", por. Renard „Le Droit la Logique et la bon sens". 1925. (360), Duguit „Traité du Dr. const (t III, 696 n.) aut „Służba publiczna jako funkcja admin.". 1932, (32 n.). P. wyr. R. St. z 7/8 1909 Winkell („...L'administration enfreint, après mure réflexion, la règle formelle, l'application stricte de celle—ci pouvant dans les circonstances exceptionnelles — produire un effet absolument contraire aux principes de la bonne administration"), z 19/3 1912 Tichit z glosą Hauriou („...l'Administration, consciente de ses devoirs, c'est en somme bornee à tirer les conséquences inéluctables de circonstances particulières situees en dehors des prévisions du législateur..."), z 4/5 1921 Chauvelon („l'activité administrative doit être conforme au but qui s'est propose le législateur"). Por. np. także Sir C. Th. Carr „Concerning English Administrative Law", 1941: „Classical writers of English constitutional law almost encourage the executive to break the law in a c r i s i s, because the subsequent validition by statute exhibits, such triumph forthe authority of the legislature...".

[10]) Por. Hauriou (t. I. 39 n.), Bonnard (117-8), Rolland „Petit Précis Le Dr. Admin." (50), Jeze „Les pouvoirs de guerre" w Revue du Dr. publ. 1924, Joseph-Barthelemy „Le droit public en temps de guerre" w Revue du Dr. publ. 1915. Por. wyroki Rady St. z 30/7 1917 General Verrier (generał przeniesiony w czasie wojny z urzędu w stan spoczynku bez przestrzegania formalności ustawowych — „l i m o g e a g e" — zaskarżył odnośną decyzję przed Radę Stanu, która orzekła, że przestrzeganie w pełni ustawy było niemożliwe ze względu na wojnę i na konieczność zaadoptowania stanu prawnego do sytuacji wyjątkowej) i 28/6 1918 Heyziès (dekretem z 10/9 1914 zawieszono na czas wojny działanie gwarancji ustawowych w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszów m. in. prawo wglądu w akty sprawy; na skargę funkcjonariusza Rada Stanu orzekła, że Prezydent Republiki czuwając z mocy konstytucji nad wykonaniem ustaw, ma zapewnić funkcjonowanie służb publicznych bez względu na okoliczności faktyczne, — może więc także zawiesić w okresie wojny stosowanie pewnych formalności kłócących się z wymaganiami siły wyższej). Tu należą także np. ważne wyroki Rady Stanu z 14/5 1920 Syndicat Patronal de la boulangerie Paris („décisions rendues selon les nécessités resultant des circonstances et conformement au but que s'est proposé le législateur...", 28/2 1919 Dol et Laurent (z krytyczną glosą Hauriou), 27/8 1919 Bouguet, 9/1 1920 Musart, z 31/3 1922 Gillet 31/10 1924 Cotte, a w nowszej judykaturze np. wyr. z 11/12 1942 Biauch („dans des circonstances exceptionnelles il appartient au préfet de prendre en vue d'assurer la continuité de l'administration municipale, des mesures d é p a s s a n t l e c e r c l e d e s e s a t t r i b u t i o n s n o r-

Sygnalizujemy to zagadnienie, zwracając uwagę na wielką, wzrastającą rolę, jaką ono — pomimo uzasadnionego oporu pozytywistów w prawie — odgrywa na płaszczyźnie nowoczesnego myślenia prawnego. Zdając sobie sprawę z tej jego roli wogóle, a w nauce prawa administracyjnego — jak wogóle publicznego — w szczególności, dajemy temu wyraz w naszej definicji prawa administracyjnego (por. także niżej elementy: 10 i 12), świadomie nie przesądzając go przez to — wskutek elastyczności sformułowania — w żadnym kierunku.

3 element: jest to dział publiczno-prawnego porządku wewnętrzno-państwowego, t. zn. nie uważany za część prawa administracyjnego — pomimo bliskiego powinowactwa tzw. „międzynarodowego prawa administracyjnego", (które zwać się winno raczej „administracyjnym prawem narodów"), póki ono nie wejdzie w skład wewnętrzno-państwowego porządku prawnego. Zato np. organizacja urzędów i organów dyplomatyczno-konsularnych, zarówno jak np. kwestie postępowania, należą wedle definicji do prawa administracyjnego.

4 element: Prawo administracyjne, to system zbudowany z norm, składających się na jego szkielet konstrukcyjny. Oparcie się na pojęciu normy, jako przedmiotowego elementu strukturalnego tej budowy, wprowadza w splot zagadnień teoretycznych i praktycznych dużej wagi. Mianowicie wszelki system

---

males"). Szczególnie charakterystyczne światło rzuca na to zagadnienie Waline (315 n.): „Le problème de l'extension des pouvoirs de l'administration s'est posé pendant la guerre à raison de ce qu'en temps de guerre la plupart des mesures à prendre revêtent un caractère d'urgence, du fait que le sort des combats, et le plus souvent des vies humaines, peuvent en dépendre. Or la procédure législative est naturellemnt assez lente et le gouvernement peut agir plus rapidement que le législateur. La loi lui donne-t-elle le pouvoir de se substituer au législateur pour décider des mesures d'intérêts public réservées en temps de paix au Parlement? En principe non ...Il est des cas où la jurisprudence ne pouvait trouver dans la loi sur l'état de siège aucun moyen de légitimer la conduite de l'administration, précisément parce que cette loi n'étend les pouvoirs des autorités exécutives que sur certains points précis. Le Conseil d'Etat a alors imaginé une théorie des pouvoirs de guerre: les pouvoirs du gouvernement et de l'administration se trouveraient étandus du fait même de la guerre... Cette jurisprudence est d'une extrême gravité, car elle revient à affranchir le gouvernement de l'observation des lois dans tous les cas où le juge estime que c'était nécessaire: c'est le regne du juge administratif substitué au règne de la loi... Les tribunaux judiciaires se sont montrés en général plus sevères pour les illegalités".

Z pośród typowych głosów przeciwników tej teorii warto dla ilustracji przytoczyć np. zapatrywanie Jèze'a (t. II. 287): „reconnaitre une valeur quelconque à ce qui a été fait en dehors de la loi, c'est ouvrir la porte à la violence, à la revolution, à l'anarchie... Il ne peut y avoir d'ordre que dans le respect de la Loi, dans la stricte conformité à la Loi..." por. także np. Renard „Le Droit, la Justice et la Volonté", 1925 (185) i w. in.

prawa, bez względu na to, o jaki jego dział chodzi, jest zbudowany z n o r m.

Wszelka norma, — zarówno prawna, wyposażona w zorganizowane sankcje (p r a w i d ł o p r a w n e wedle Fryd. Zolla), o którą nam tu chodzi, jak przyrodnicza („Naturgesetz") — to konstrukcja idealna, określająca nam nie — jak historia — przeszłą lub współczesną rzeczywistość, ale hipotetyczną możliwość (przyszłą), uzależnioną od urzeczywistnienia się oznaczonych warunków; norma to — związek koniecznej, choć uwarunkowanej, zależności między dwiema abstrakcyjnymi możliwościami, to zdanie oznajmujące, którego elementy połączone są wyrazem „powinien" (z tym, że zdanie to zaczyna się od słowa „jeżeli", lub określenia równorzędnego) a które wyraża, że równe fakty wywołują równe następstwa, będące również faktami. Między tymi faktami istnieje więc taki związek, że jeden z nich musi nastąpić dlatego, że zaszedł drugi. Jeżeli się więc nie traktuje struktury prawa w związku z normami, jako jej elementami przedmiotowymi, to wyklucza się możność rozłożenia badanej dziedziny na jej naturalne części składowe, a równocześnie przesłoni się, a czasem nawet wręcz uchyli, deterministyczne podłoże prawa. Determinizm w dziedzinie prawa — inaczej niż w przyrodzie — nie znajduje uzasadnienia w konieczności logicznej, ale w przymusie zewnętrznym. Co za tym idzie—jak w każdej nauce—tak i tutaj idzie o stałość i konieczność powtarzalności zjawisk, (Jaworski powiada „równe fakty, równe stosunki muszą się stać, muszą się zdarzyć, jeżeli inne równe fakty, równe stosunki się wydarzyły"). Że jednak mamy tu do czynienia nie z tworami martwymi, ale z istotami żyjącymi, przeto powiązanie przyczyn i skutków jest tu mniej uchwytne i bardziej hipotetyczne (zarówno z powodu ograniczoności naszych środków skonstatowania, jak i wskutek ustawicznego procesu przemian i wymian osobowych, kombinacyj sił oraz gry momentów psychologicznych); równocześnie konieczność ta opiera się — jak wogóle w naukach społecznych — nie na pewności, lecz na prawdopodobieństwie, nie na rygorystycznej ścisłości — jak odnośnie formuł matematycznych — ale na aproxymatywnej ocenie, dającej zresztą w praktyce wiele sprawdzeń ścisłych.

Trzeba w związku z ujmowaniem prawa jako zbioru norm pokonać sporo trudności natury terminologicznej, związanych ze znaczeniem tradycyjnie przypisywanym pojęciu normy: zwykło się mianowicie utożsamiać ją tylko z u s t a w ą, co daje błędny pogląd na strukturę prawa i prowadzi do mylnych konkluzyj.

Prowadzi nas to z kolei do podziału norm ze względu na ich z a k r e s (kierunek imperatywu, zasięg zastosowania), na ogólne (generalne, abstrakcyjne) r e g u ł y, oraz indywidualne (konkretne, osobiste); ze względu na ich r a n g ę (por. niżej element 5); ze względu na ich t r e ś ć na normy imperatywne (nakazy i zakazy o różnym stopniu kategoryczności sztywnej wypowiedzi) i ela-

styczne (giętkie, elastyczne, tzw. „standardy", albo klauzule generalne). Do podziału tego powracamy w osobnym opracowaniu.

5 element: normy te składają się — co do rangi — na budowę piętrową, tzn. są zbudowane hierarchicznie, a mianowicie w zasadzie pozostają wzajemnie w stosunku przełożeństwa i podwładności, a nie równości.

Każdy dział systemu prawnego ma mianowicie kształt piramidy o szeregu kondygnacyj, ułożonych piętrowo, a skonstruowanych z typów norm, których ranga zależy od usytuowania każdego z nich na poszczególnych szczeblach drabiny norm. Istotną cechą systemu prawnego jest więc nierównorzędność jego elementów, a mianowicie różność ich rangi, obrazującej ich „wartość" w porządku prawnym. Stosunek pionowej nadrzędności lub podrzędności norm, ocenia się wedle przyznanej pewnej kategorii norm tego rodzaju przewagi w stosunku do innej kategorii norm, że ważność drugich zależy od ich merytorycznej zgodności z pierwszymi. Wśród konsekwencyj tego stanu rzeczy pojawia się i ta, że te ostatnie mogą własną mocą uchylać moc obowiązującą norm na niższym poziomie. Poziomy stosunek równorzędności ocenia się wedle braku tego uwarunkowania i na podstawie nadanej obu kategoriom porównywanych norm wzajemnej właściwości abrogacyjnej. Nieistnienie hierarchii norm w jakimś systemie, przekreślenie konstrukcji piętrowej, pomieszanie poziomów — anarchizuje (świadomie lub nieświadomie) prawo, gdyż poświęca porządek prawny na rzecz celów postronnych. Nawet Monteskiusz, o ile przeciwstawiał się jedności prawnej w budowie państwa i sugerował jej rozczłonkowanie — uważany bywa czasem w nowoczesnej nauce za „nieświadomego anarchistę" (Walıne) Obrazuje nam to szerokość skali serii norm, w ramach której usytuowane są — na poszczególnych kondygnacjach — normy różnej rangi. W ślad za tym — co do zakresu — dojrzymy w ich obrębie — także w prawie administracyjnym — zarówno reguły, jak normy indywidualne, z konsekwencyj czego zarówno w sferze konstrukcji prawnej, jak realizacji zasady równości wobec prawa, zdać sobie trzeba sprawę.

6 element: normy te odnoszą się — pod względem treści do administracji, co jest podstawą ich wyodrębnienia z ogółu norm prawnych. Odpowiada to założeniu: prawo administracyjne — prawo administracji (t. zn. organizacji administrujących), choć nie wyczerpuje ono, jak wiemy — całej sfery administrowania, gdyż część jej wypełnia wciąż jeszcze prawo cywilne (por. wyżej 1 element).

Jeżeli się wychodzi z założenia, że administracja — to organizacja, nie zaś osobna funkcja, to tym samym wszystkie cechy charakterystyczne organu, a w szczególności specyficzna rola i prymat interesu publicznego, zostają pośrednio wprowadzone w tekst definicji prawa administracyjnego. Jeżeli powiadamy, że normy te odnoszą się do ustroju i aktyw-

ności administracji, to nie wnosi to nic nowego do istoty rzeczy, a tylko wprowadza zawczasu w systematykę materii, z którą ma oswoić czytelnika (naukę prawa admin. ujmujemy najpierw pod kątem widzenia ustrojowego i organizacyjnego, potem — aktywności administrujących).

7 element. Normy te są także powiązane z administracją co do ich genezy i realizacji, co jednak nie stanowi zasady bezwzględnej, a mianowicie: z jednej strony — o ile chodzi o ich realizację — są one w zasadzie stosowane przez organy; z drugiej strony — o ile chodzi o ich genezę — niektóre z nich zależnie od szczebla hierarchii norm są nadto i stanowione przez nie. W pierwszym kierunku (realizacji) mówimy o stosowaniu ich w zasadzie (por. niżej: 12 element) przez administrację (t. zn. w zasadzie: ani przez innych przedstawicieli władzy, ani przez jednostki prywatne), przez co dajemy wyraz, że liczymy się tu z szerszym kołem podmiotów: prawo admin. stosują — poza administracją — zarówno sądy, jak ogół t. zw. „kolaboratorów“ administracji, atoli ma to charakter przeważnie uboczny (tak w zakresie ich własnej aktywności, jak w zestawieniu z „naturalną“ sferą aktywności administracji). W drugim kierunku (genezy) mówimy, że normy te są nietylko w zasadzie stosowane, ale względnie nadto i stanowione przez organy, co doprowadza nas do repartycji—pod tym kątem widzenia—norm prawa administracyjnego (włączonych w ramy struktury hierarchicznej norm prawnych), na 2 kategorie: pierwsza składa się z norm „ponadadministracyjnych“ co do rangi, bo „poza-administracyjnych“ co do genezy (organu i procedury edycji) a administracyjnych co do treści (por. wyżej: 6 element) np. z ustaw albo reguł prawa „sedziowskiego“, tworzonych przez sąd jako „wtórnego ustawodawcę“. Druga obejmuje normy „intra-administracyjne“, t. zn. administracyjne: i co do rangi i co do genezy i co do treści. Wśród obu spotykamy ze względu na zakres reguły i normy indywidualne (por. wyżej: 5 element). Obie składają się łącznie na prawo administracyjne. Administracja, będąca w zasadzie „adresatem“ obu (prawo administracyjne jest w tym sensie „prawem dla administracji“), jest nadto „autorem“ norm drugiej z nich. Skupienie w ręku administracji całej — w zasadzie — sfery stosowania prawa administracyjnego, a nadto powierzenie jej w znacznym zakresie stanowienia ich (i to zarówno reguł, jak i norm indywidualnych) jest kluczem do zrozumienia zarówno roli administracji w pierwszej linii „społecznego frontu“ (najbliższej jednostki), jak szeregu jej przywilejów i prerogatyw.

8 element: normy te mają dwustronną moc obowiązującą na zewnątrz (w stosunku odnośnej osoby prawa publicznego do jej organu, tzn. w obrębie aparatury administracyjnej) i na zewnątrz (w stosunku tej osoby prawnej do jednostki prywatnej). Mówiąc więc w tym związku o „dwustronności“, nie mamy na myśli „stron“ w znaczeniu osób uczestniczących w przewo-

dzie prawnym („stron w sprawie"), ale dwa kierunki oddziaływania mocy obowiązującej. Pierwszy z nich — „wewnętrzny" („droit des administrations") jest nam już znany — choć pod postacią dość technicznie prymitywną i nienależycie skoordynowaną — z epoki wczesnego absolutyzmu: zawsze ordonanse, czy dekrety panującego („Kabinetsorders") wiązały podległe mu organy, choć ani nie miały gwarancji trwałości, ani nie kreowały dla nikogo uprawnień (porównaj ich zmodernizowany odpowiednik współczesny: operacje instrukcyjne). Drugi z nich — „zewnętrzny" („Droit administratif"), jest dopiero zdobyczą ustroju praworządnego, polegającą na odebraniu rządzącym swobody regulowania według upodobania — bez stałej przedmiotowej podstawy prawnej — wypadków oderwanych, przez zbudowanie systemu uprawnień i obowiązków jednostki, korespondujących z obowiązkami i prawami państwa. Tym samym prawo przestało być wyłącznym atrybutem państwa w stosunku do obywatela ,a obowiązek cechą stosunku obywatela do państwa[11]). Nastąpiło skrępowanie organów, „adresatów" prawa administracyjnego, regułami prawnymi („związanie ustawowe"). Zasada „legalności" (w znaczeniu rządu prawa przedmiotowego), przedtem wyłącznie charakteryzująca wymiar spraweidliwości, przeniknęła w ten sposób — nie bez dużych, do dziś dnia nie przebrzmiałych, oporów — w dziedzinie administrowania, a pozaprawna sfera własnej oceny celowości („oportunizmu"), z wyłącznej — stała się wyjątkową.

Ta przemiana — w duchu „organicznym" uprzedniej wszechwładzy panującego objęła — a maiori ad minus — całokształt personelu administrującego, znamionując nam integrację administrowania w gmach porządku prawnego. Dzięki równoczesnemu skombinowaniu obu tych kierunków, prawo administracyjne ma współcześnie d w u s t r o n n ą m o c o b o w i ą z u j ą c ą, czego kapitalne następstwa biją w oczy. W szczególności: na tle znanej zasadniczej nierównowagi wchodzących tu w grę interesów (prymatu interesu publicznego nad interesami prywatnymi), na plan pierwszy wysuwa się pogodzona z nią wszechstronna równowaga uprawnień i obowiązków ze względu na ustalenie takiej ich symetrii we wzajemnym stosunku państwa do obywatela[11a]). Rozbudowanie i ugruntowanie hie-

---

[11]) Por. Fleiner „Institutionen des deutschen Verw. Rechts", 1939 (211): „Wir preisen es als eine Errungenschaft des Rechtsstaates dass die Verwaltung selbst Untertan des Gesetzes geworden ist und wir sind stolz darauf dass der Staat die von ihm durch einseitige Verfügung bergründeten öffentlichen Rechte der Untertanen gegen sich gelten lassen muss".

[11a]) Por. Chenos „Services publics et institutions corporatives" (wykład Ec. libre des sc. polit. 1942/43): (8): „L'evolution du droit public au XIX siecle est paradoxale paroe que'elle se fait en deux mouvements p a r a l l è l e s de sens opposé. D'une part-des principes constitutionnels de 1789 toutes les consequences politiques sont progresivement tirées: suffrage universel... libertés publiques... égalité devant les charges publiques Parallèlement cependant à l'édification de ce régime politique libéral... c'est produit en sens inverse une évolution dans la conception du rôle économique

rarchij zarówno norm, jak organów, złożyło się na miernik prawidłowości stanowienia i stosowania prawa administracyjnego. Urządzenie i rozwinięcie kontroli administracji — i to zarówno w obrębie aparatury administracji, jak i z „zewnątrz" (por. niżej: 11 element),— oraz przyznanie jednostce w tym zakresie spornej roli — zwłaszcza o ile chodzi o inicjatywę — stały się „centralnym punktem, najważniejszym zagadnieniem prawa administracyjnego" (Jaworski).

9 e l e m e n t: czy administracja stanowi normy prawa administracyjnego, czy tylko je stosuje, zawsze działa t w ó r c z o, t. zn. jej aktywność nie jest nigdy mechaniczna, nie ogranicza się nigdy do samej tylko biernej egzekutywy („wykonywania ustaw"), lecz — przeciwnie—przepojona jest z zasady elementem inicjatywy, spontaniczności, inwencji. Przypomnamy w tym związku parabolę: aktywność administracji — aktywność jednostki, a nie wyrokowanie sądowe. W poszczególnych typach aktywności administracyjnej istnieje gradacja nasilenia elementu twórczości, ale nie zanika on bodaj nigdy, czego zrozumienie decyduje o wczuciu się w „klimat" administrowania: z zastrzeżeniem więc ilościowej natury trzeba z dużym naciskiem podkreślić ważność tego elementu, który odgrywa decydującą rolę w analizie i s t o t y poszczególnych rodzajów norm prawa administracyjnego.

10 e l e m e n t: ale twórcza wola „aktywnej" administracji nie jest dowolnością, tym mniej samowolą. Napotyka ona w ustroju praworządnym ex principio na uchwytne szranki przedmiotowe. Szranki te — t o g r a n i c e wskazane przez p u b l i c z n o-p r a w n y p o r z ą d e k, nieprzekraczalne przez twórczość administrujących. Żadna norma prawa administracyjnego, zarówno ponad-administra- jak intra-administracyjna, nie jest zasadniczo władna obrażać porządku prawnego. Idzie przy tym nie tylko o granice wyraźnie zakreślone przez reguły pozytywne, ale nadto nawet i o te, które wynikają z wykładni zasad całego systemu prawnego na tle właściwej mu koncepcji prawa. Granice te są przytym nie tylko „zewnętrzne" (co do treści i formy aktywności), ale i „wewnętrzne" (co do intencji organów), z konsekwencyj czego zdać sobie trzeba sprawę („détournement de pouvoir"). Nie trzeba wyjaśniać, jak wielką rolę gra zagadnienie istnienia tych granic, ich racjonalnego rozkładu, ich nieprzekraczalności — w całokształcie problemów praworządności

---

et social de l'Etat:... les éléments d'une économie dirigée se sont multipliés..." (10): „Un état économique, à tendance nettement socialiste s'est constitué dans les cadres politiques de l'Etat libéral... La coexistance de ces deux conceptions opposées — a été possible grace à des accommodements à des palliatifs d o n t l e p r i n c i p a l e s t l e d r o i t a d m i n i s t r a t i f l u i-m ê m e. Sa mission en effet a été constamment d'assurer une qilibre entre les droits reconnus aux individus par la contitution politique et les prérogatives d'une Administration qui en intervenant dans tous les domaines menace par sa présence même, l'intergrité des droits individuels. Le droit administratif a pour objet de protéger l'individu.. tout en maintenant intactes les possibilités de l'action administrative...".

ustrojowej. Dzięki istnieniu tych tak szeroko pojętych granic twórczość administrujących, pojęta jako przeciwieństwo automatyzmu i zmechanizowania, nie przeciwstawia się stabilizacji stosunków, która — jak to podkreślać wypada zawsze, a zwłaszcza konfrontując prawo konsytucyjne z prawem administracyjnym — jest immanentną właściwością tego ostatniego[11b]). Zdanie sobie z tego sprawy jest tym ważniejsze, że w życiu następuje tu częstokroć pomieszanie płaszczyzn, zwłaszcza w okresach wstrząsów politycznych i przewrotów społecznych: dynamizm twórczego administrowania co krok przesłania statyczne osiągnięcia prawa administracyjnego. Stałość, którą ma życiu publicznemu dać uporządkowana aktywność administracji, niknie za grą spontanicznych inicjatyw administrujących, utożsamianą nietrafnie z potrzebą ciągłych inowacyj i z brakiem wszelkiej pewności. Atoli nieuleganie optycznym złudzeniom i niepoddawanie się sugestiom, wynikającym z tradycyjnego nawiązywania tylko do konserwatyzmu prawa cywilnego, a natomiast przyjrzenie się z bliska wzorom porównawczym, wykaże przeciwieństwo. Twórczość organów nie może prowadzić do rozsadzania porządku, ani do przekreślania zadań, które porządek ten ma spełnić: elastyczność szrank nie powinna przesłaniać ich roli rzeczywistej. Zrozumienie tych zastrzeżeń każe niektórym nowszym autorom mowić o „konserwatyzmie" administracyjnym[11c]) co trzeba umieć należycie rozumieć.

11 element: pomostem, prowadzącym od twórczości (9 element), do ograniczającego ją porządku prawnego (10 element), jest kontrola (por. także wyżej: 8 element). Udział jednostki

---

[11b]). Dla przykładu wskazać można m. in. na opinię znakomitego filozofa i matematyka francuskiego z epoki 2 Cesarstwa, Augustin Cournot'a (1801—1877), który z rachunku prawdopodobieństwa wysnuwa ciekawe wnioski dla logiki, ekonomii i historii: w swoim „Traité de l'enchainement des idées fondamentales dans la science et dans l'histoire", (por. także jego „Essai sur le fondement de nos connaissances", 1851), przeciwstawia w dziejach ludzkości dwa okresy: obecny — historyczny, pełen wstrząsów i zaburzeń, (faktów historycznych), a w szczególności poddany na każdym kroku działaniu przypadku ,i przyszły — administracyjny, równy i harmonijny, uporządkowany i stały. Czy i kiedy po okresie „etnograficznych" niestałości i walk nastąpi po - historyczny okres administrowania, tego Cournot nie stara się sprecyzować, ale wie, że wtedy już nie będzie historii. Administracja jest więc dla Cournot'a synonimem stabilizacji. Por. także Milhaud „Etudes sur Cournot" i Ruyer „L'humanité nouvelle d'aprés Cournot".

[11c]). Por. np. „Administration et fonctionnaires", 1944 (19): „L'adaptation des administrations publiques aux changements du milieu est sans doute un peu retardée par l'influence de leurs traditions, qui font l'office de frein. Aussi les administrations publiques sont-elles par leur nature essentiellement conservatrices. Les éléments nouveaux s'y faconnent d'aprés l'ambiance...".

w sprawowaniu jej uważany bywa często za differentia specifica ustroju praworządnego[12]). Skala środków tej kontroli jest ogromna: obok różnorodnych form kontroli „wewnętrznej", polegających na organizacyjnym wykorzystaniu dla tego celu — istniejącej hierarchii urzędów i organów oraz zasad proceduralnych, spotykamy multum postaci kontroli „z zewnątrz" aparatury administracyjnej. Z kolei wśród tych ostatnich istnieją z jednej strony środki kontroli politycznej, będące odpowiednikami i gwarancjami poszczególnych „wolności obywatelskich", jak: opinia publiczna, a w szczególności prasa, zrzeszenia i zgromadzenia itp., poza tym interpelacje i ankiety parlamentarne, odpowiedzialność parlamentarna ministrów i inne, — a z drugiej strony środki kontroli sądowej. Ponieważ — jak wiadomo (por. wyżej: 8 element) — idea legalności przeniknęła w dziedzinę administrowania przeszczepiona z sądu, przeto w ślad za nią penetruje w sferę kontroli administracji, typowa dla wymiaru sprawiedliwości „figura prawna" sporu sądowego: naprzeciw jednostki prywatnej — inicjatora tej postaci kontroli — żalącej się na wadliwą aktywność administracji staje odnośna osoba prawa publicznego odpowiedzialna za swoje organy, a jakgdyby przemieniona z „władzy" w stronę, gdyż poddana, n a r ó w n i z jednostką pod wymiar sprawiedliwości.

Konflikt interesów: prywatnego z publicznym — przeważnie już oceniony przez administrację w postępowaniu administracyjnym — zostaje ponownie poddany zbadaniu przez sędziego, reprezentującego również, jak administracja, interes publiczny, ale jakby „wyższy", bo nie tylko, jak to już miało przedtem miejsce, ujmowany n i e s t r o n n i c z o, ale nadto jeszcze kontrolowany b e z s t r o n n i e[13]). Organizacyjna bezstronność okazała się wedle doświadczeń porównawczych najdalej idącą choć zawsze relatywną gwarancją obiektywizmu orzecznictwa, a w ślad za tym z a c h o w a n i a p r z e z a d m i n i s t r a c j ę g r a n i c p o r z ą d k u p r a w n e g o. Ta szczytowa postać kontroli prawnej urosłej do roli fundamentu praworządności, jest cechą charakteryzującą rozwój prawa administracyjnego[14]). Dajemy temu wyraz włączając ją w definicję

---

[12]) Por. Jaworski „Nauka admin. Zagadnienia ogólne". 1924 (5): „Kontrola jest istotą ustrojów demokratycznych, a demokracja jest istotą epoki, którą przeżywamy. System środków i form kontroli jest w ciągłym rozwoju, a zwłaszcza w obecnym okresie wysiłku o stworzenie czegoś nowego w tej dziedzinie są wzmożone..." (197): „Rebus sic stantibus za najważniejszą rzecz dla życia prawnego uważam wykształcenie, rozwinięcie kontroli. Jest ona bardziej potrzebną w prawie administracyjnym niż w prywatnym, bo w pierwszym akty następują bez przesłuchania obywatela jako strony".

[13]) Pojęcie bezstronności ujmujemy organicznie (organy usytuowane zewnątrz aparatury administracji: „pouvoir du juge"), pojęcie n i e s t r o n n i c z o ś c i — funkcjonalnie (aktywność przedmiotowa, „bezosobowa").

[14]) Por. studium autora w Nr 10—12 „Gazety Administracji" z r. 1946 str. 504—520. Por. także charakterystyczne wzmianki w „Przeglądzie Socjalistycznym" Nr 1/47, str. 37-8 oraz Nr 2/47, str. 5.

tego prawa, jako jej element istotny. Nie mówimy w definicji o innych formach kontroli, skoro one albo należą w pierwszym rzędzie do prawa konstytucyjnego, a nie do prawa administracyjnego, albo też — o ile chodzi zwłaszcza o kontrolę „instancyjną" — są w prawie administracyjnym wtórnym następstwem ustroju i organizacji administracyjnej (por. wyżej: 6 element), przeważnie ściśle powiązanym węzłami proceduralnymi z kontrolą sądową. Mówimy o kontroli b e z s t r o n n e j, a nie sądowej, aby wskazać w ten sposób na cechę najbardziej istotną, a równocześnie pozostawić pole dla elastyczności formy różnych urządzeń kontrolnych (wchodzić tu będą w rachubę zarówno przede wszystkim różne rodzaje sądów, jak czasem nawet urządzenia niekoniecznie sądowe, np. tzw. „Kontrola państwowa" itp., albo pewne postacie tzw. kontroli społecznej).

12 e l e m e n t: Prawo administracyjne, to dział publiczno prawnego, wewnętrzno-państwowego porządku, obejmujący w s z c z e g ó l n o ś c i ogół wyżej scharakteryzowanych norm prawnych: powiadamy „w szczególności", gdyż o ile normy te stanowią trzon i istotę prawa administracyjnego, to nie wyczerpują go bez reszty. Poza tymi normami, należą jeszcze np. do prawa administracyjnego: a) zasady ustalone drogą zwyczajową, w szczególności praktyką administracyjną[15]): b zasady ustalone tylko dla organów z jednostronną mocą obowiązującą: „na wewnątrz" — operacje instrukcyjne i regulaminy korporacyjne[16]); c) zasady ustalone wprawdzie z dwustronną mocą obowiązującą, ale z ograniczeniem „na zewnątrz" do pewnych tylko jednostek („zmediatyzowanych"), pozostających do administracji w szczególnym stosunku „podwładności" („zakładowej") tak zw. prawo zakładowe[17]); d) zasady ustalone wprawdzie normami odpowiadającymi wymaganiom wyżej wskazanym (elementy od 4—11), ale stanowiące wyjątek (por. wyżej: element 7): nie są stosowane przez administrację, lecz przez inne podmioty nie wchodzące w skład personelu administracyjnego, (w szczególności przez tzw. kolaboratorów)[18]); e) zasady wspólnego pono.

---

[15]) Por. studium autora „O roli zwyczaju w prawie admin." w „Państwie i Prawie" z marca 1947.

[16]) Por. studium autora w Nr 12/46 „Gazety Administracji".

[17]) Por. studium autora w „Gazecie Admin." z kwietnia 1947.

[18]) Stosunek tego punktu do elementu 7: a) mówiąc o elemencie 7-mym mieliśmy na myśli normy stosowane przez organy względnie nadto i stanowione przez nie; b) Od tej zasady przewidzieliśmy tam wyjątek: te same normy co do genezy (czy to ponad administracyjne, czy też stanowione przez administrację), bywają również stosowane i przez inne podmioty poza personelem administracji, np. sądy, organy skarbowe, kolaboratorów; c) Mówiąc o elemencie 12-tym (pkt. d), mamy na myśli normy stanowione a p r i o r i dla stosowania ich właśnie przez podmioty nie należące do administracji, np. przez koncesjonariusza, zarekwirowanych itp.; są więc one z góry pomyślane jako wyjątek od zasad ustalonych pod a) i b) („activité paralelle des particuliers", mówi Rolland).

szenia przez jednostki pewnych ciężarów publicznych, które choć ustalone są przez nie b e z udziału administracji (a więc na płaszczyźnie równości), jednak ze względu na publiczno-prawny charakter każdego z nich zaliczają się wyjątkowo do prawa administracyjnego (t. zw. „öffentlich-rechtliche Gesamtverhältnisse"); f) przejawy aktywności administracji nie obliczonej na bezpośrednie wywołanie skutków prawnych, lecz wywołujące przede wszystkim skutki faktyczne: — n i e n o r m y, lecz t. zw. akty materialne; g) ewent. p o n a d normatywne „instytucje porządkowe" (por. wyżej: 2 element).

Dr. MARIAN BUSZYŃSKI

KIERUNKI I FORMY DZIAŁALNOŚCI RADY PAŃSTWA

Zakres działania Rady Państwa obejmuje szereg dziedzin[1]), objętych poprzednio kompetencją Krajowej Rady Narodowej i jej Prezydium, ponadto zaś rozciąga się na inne jeszcze dziedziny, w których właściwość Rady Państwa przewidziana została w Małej Konstytucji oraz w później wydanych przepisach ustawowych.

W tym zakresie działania rozróżnić można te kierunki działalności, które wynikają bezpośrednio z postanowień Małej Konstytucji i wiążą się z zasadniczymi, podstawowymi uprawnieniami Rady Państwa, jako jednego z najwyższych organów ustrojowych Rzeczypospolitej, od tych uprawnień Rady Państwa przejętych przeważnie po Prezydium Krajowej Rady Narodowej, które wynikają z poszczególnych innych przepisów ustawowych, a które nie mają charakteru uprawnień zasadniczych.

Podczas gdy uprawnienia zasadnicze, nadane Radzie Państwa bezpośrednio przez Małą Konstytucję, mogą być zmienione jedynie drogą zmiany tej ustawy konstytucyjnej, to z uwagi na to, że druga grupa uprawnień obejmuje kierunki działalności przewidziane w innych przepisach prawnych, ewentualne uchylenie tych przepisów lub wygaśnięcie ich mocy obowiązującej, siłą rzeczy pociągnęłoby za sobą ustanie na przyszłość działalności Rady Państwa w danym kierunku, co jednak nie zmieniłoby charakteru tej instytucji i jej zasadniczego zakresu działania. Dotyczy to przepisów przewidujących wyznaczanie członków niektórych organów kolegialnych oraz w pewnych wypadkach ustalanie organizacji i trybu postępowania tych organów, które to uprawnienia przeszły na Radę Państwa na podstawie ogólnego przepisu art. 16 lit. c) Małej Konstytucji, jako przy-

---

[1]) Zobacz artykuł „Mała Konstytucja", umieszczony w Nr 3/4 „Gazety Administracji" z 1947 r., str. 106 i nast.

sługujące poprzednio Prezydium Krajowej Rady Narodowej[2]. Dotyczy to dalej innych uprawnień służących obecnie Radzie Państwa na podstawie poszczególnych postanowień ustawowych, a przejętych również po Prezydium Krajowej Rady Narodowej na podstawie wspomnianego przepisu Małej Konstytucji[3]). Wreszcie do tej grupy zaliczyć należy i te przepisy poszczególnych ustaw wydanych już po ogłoszeniu Małej Konstytucji, które przewidują w pewnych sprawach uprawnienia Rady Państwa, jak ustawa z dnia 2 czerwca 1947 r. o zwalczaniu drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym (poz. 218 Dz. Ust.), przewidująca (art. 12 ust 2) określenie przez Radę Państwa składu i sposobu powoływania społecznych Komisyj kontroli cen, zakresu uprawnień tych Komisyj

[2]) — ustalanie składu i trybu postępowania Głównej Komisji Kwalifikacyjnej przewidziane w art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 1945 r. o zasiłkach i pomocy dla osób pozostałych po uczestnikach ruchu podziemnego i partyzanckiego, poległych w walce o wyzwolenie Polski spod najazdu hitlerowskiego (poz. 180 Dz. Ust.);

— mianowanie członków Komisji Specjalnej i biura wykonawczego Komisji oraz ustalanie między innymi organizacji i trybu postępowania Komisj Specjalnej, przewidziane w art. 3, 4 i 9 dekretu z dnia 16 listopada 1945 r. o utworzeniu i zakresie działania Komisji Specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym (poz. 302 Dz. Ust.);

— powoływanie Państwowej Rady Bibliotecznej, przewidziane w art. 4 ust. 2 dekretu z dnia 17 kwietnia 1946 r. o bibliotekach i opiece nad zbiorami bibliotecznymi (poz. 163 Dz. Ust.);

— mianowanie i odwoływanie sędziów, ławników i prokuratorów Najwyższego Trybunału Narodowego, przewidziane w art. 3 dekretu z dnia 22 stycznia 1946 r. o Najwyższym Trybunale Narodowym (poz. 327 Dz. Ust.);

— wyznaczanie niektórych członków Głównej Komisji Ziemskiej, przewidziane w art. 4 dekretu z dnia 13 września 1946 r. o organizacji Komisyj Ziemskich (poz. 340 Dz. Ust.);

— wyznaczanie przedstawicieli samorządu do Komitetu współdziałającego przy przekazywaniu samorządowi upaństwowionych przedsiębiorstw przewidziane w § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1946 r. (poz. 390 Dz. Ust.);

— wyznaczanie niektórych członków Głównej Komisji dla spraw upaństwowienia przedsiębiorstw, przewidziane w § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1947 r. (poz. 62 Dz. Ust.);

Do tej grupy uprawnień należy też zaliczyć wyznaczanie 5 członków Państwowej Rady Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego, przewidziane w art. 3 dekretu z dnia 16 stycznia 1946 r. (poz. 25 Dz. Ust.). Wyznaczanie tych członków miało być dokonywane przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej spośród posłów K. R. N., co obecnie odnieść należy niewątpliwie do posłów Sejmu Ustawodawczego.

[3]) np. wykonywanie nadzoru nad działalnością Rady Nadzoru Społecznego przy przedsiębiorstwach państwowych, przewidziane w art. 10 dekretu z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (poz. 42 Dz. Ust.);

— nadawanie orderów, odznaczeń i medali wskazanych w art. 1 dekretu z dnia 23 grudnia 1944 r. o trybie nadawania orderów, odznaczeń wojskowych oraz medali (poz. 92 Dz. Ust.);

— nadawanie stopni generalskich w Wojsku Polskim, przewidziane w pkt 5 ustawy z dnia 21 lipca 1944 r. o przejęciu zwierzchnictwa nad Armią Polską (poz. 2 Dz. Ust.).

odpowiedzialności ich członków oraz sposobu wykonywania kontroli. Podobnie ustawa z dnia 2 czerwca 1947 r. o obywatelskich Komisjach podatkowych i lustratorach społecznych (poz. 219 Dz. Ust.) przewiduje (art. 2 ust. 2) ustalenie przez Radę Państwa drogą uchwały sposobu i trybu powoływania powyższych Komisyj. Moc obowiązująca tej ostatniej ustawy wygasa z dniem 30 czerwca 1948 r., z tym dniem zatem wygasną również i uprawnienia Rady Państwa w ustawie tej przewidziane.

Natomiast do z a s a d n i c z y c h uprawnień Rady Państwa, wynikających bezpośrednio z przepisów Małej Konstytucji, należą:

1) sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi,

2) działalność w zakresie kontroli państwowej,

3) pewne uprawnienia w dziedzinie ustawodawczej, oraz

4) uprawnienie do wprowadzenia stanu wyjątkowego i wojennego.

1. W wykonywaniu zwierzchniego nadzoru nad terenowymi radami narodowymi służą Radzie Państwa wszystkie związane z tym nadzorem uprawnienia Krajowej Rady Narodowej i jej prezydium przewidziane w ustawie z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (poz. 3 Dz. Ust. z 1946 r.).

Uprawnienia Rady Państwa w tej dziedzinie są zatem bardzo szerokie. W szczególności w tym charakterze jest Rada Państwa władzą zwierzchnią i nadzorczą wszystkich rad narodowych, powołaną do ustalania linii wytycznej i nadawania kierunku ich pracom, do uchylania ich uchwał sprzecznych z obowiązującymi przepisami, do ewentualnego rozwiązywania rad i zawieszania lub wykluczania ich członków. W związku ze sprawowaniem zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi składane są Radzie Państwa miesięczne sprawozdania z działalności wojewódzkich rad narodowych oraz rad narodowych m. Warszawy i Łodzi, jako też preliminarze budżetowe rad. Na Radę Państwa przeszło również uprawnienie Prezydium Krajowej Rady Narodowej do sprawdzania prawidłowości ukonstytuowania się wojewódzkich rad narodowych oraz rad narodowych m. Warszawy i Łodzi, uprawnienie tegoż Prezydium do ustalania zasad udziału przedstawicieli rad niższych stopni w radach stopni wyższych oraz do ustalania trybu powoływania Komisyj przy terenowych radach narodowych — wogóle wszelkie uprawnienia Krajowej Rady Narodowej i jej Prezydium wobec terenowych rad narodowych przewidziane we wspomnianej wyżej ustawie z 11 września 1944 r.

Cała zatem działalność rad narodowych podlega bezpośredniemu (o ile chodzi o rady wojewódzkie, tudzież rady narodowe m. Warszawy i Łodzi) lub pośredniemu (o ile chodzi o rady narodowe niższych stopni) zwierzchniemu nadzorowi Rady Państwa. Jeżeli się zaś zważy, że rady narodowe stanowią reprezentację samorządu terytorialnego, do którego zakresu działania należą wszystkie sprawy

publiczne o znaczeniu lokalnym, o ile nie są wyraźnie zastrzeżone właściwości władz państwowych. oraz, że do rad narodowych należy między innymi planowanie działalności publicznej i ustalanie budżetów samorządowych, jako też kontrola z punktu widzenia legalności i celowości, całej działalności organów wykonawczych rządowych i samorządowych oraz instytucyj i osób pełniących funkcje zlecone w zakresie administracji i gospodarki publicznej — to okazuje się, że zakres działania Rady Państwa obejmuje poprzez rady narodowe kontrolę działalności całej administracji publicznej i całego życia społecznego w Państwie, zarówno w dziedzinie planowania, jak i wykonywania.

Nie można przytym pominąć, że rady narodowe mają również ustawowo zapewniony wpływ na obsadzanie stanowisk publicznych (powoływanie samorządowych organów wykonawczych i wpływ na obsadę stanowisk wojewodów, wicewojewodów i starostów)[4].

W szczególności obsadzanie stanowisk wojewodów, wicewojewodów i starostów wymaga uprzedniego zasięgnięcia opinii właściwej rady narodowej, której pełnoprawnym członkiem staje się z urzędu wojewoda i starosta z chwilą objęcia swego stanowiska. Ponadto radom narodowym służy prawo żądania ustąpienia wojewodów i starostów, a to w formie umotywowanej uchwały powziętej bądź z własnej inicjatywy, bądź też z inicjatywy jednej z hierarchicznie podporządkowanych rad narodowych. W ten sposób rady narodowe mają ustawowo zapewniony wpływ na zmiany w obsadzie wymienionych stanowisk. Zarazem prezydium wojewódzkiej rady narodowej wykonywa kontrolę społeczną nad działalnością wojewody, który składa tej radzie periodyczne sprawozdania z ogólnej linii swej działalności. Analogicznie kontrolę społeczną nad działalnością starosty wykonywa prezydium powiatowej rady narodowej, a starosta składa tej radzie periodyczne sprawozdania z ogólnej linii swego postępowania. Dodać należy, że we wszystkich sprawach wchodzących w zakres samorządu terytorialnego, wojewoda i starosta podlegają decyzjom właściwych rad narodowych.

Działalność rad narodowych i ich prezydiów w całej powyższej dziedzinie podlega zatem również zwierzchniemu nadzorowi i wytycznym Rady Państwa.

Uprawnienia nadzorcze Rady Państwa w stosunku do rad narodowych w granicach ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych znajdują swoje dopełnienie w przepisach ustawowych, dotyczących samorządu, a w szczególności w dekrecie z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (poz. 74 Dz. Ust.) oraz dekrecie

---

[4]) Dekret z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji (Dz. Ust., poz. 8).

z dnia 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych (poz. 129 Dz. Ust.). Przewidują one między innymi z a t w i e r d z a n i e przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej — a więc obecnie przez Radę Państwa — szeregu uchwał wojewódzkich rad narodowych, drugi zaś z wymienionych dekretów przewiduje ponadto z a ł a t w i a n i e o d w o ł a ń od decyzyj w sprawach finansowych wydanych przez prezydia tych rad oraz r o z s t r z y g a n i e s p o r ó w między wojewódzkimi związkami samorządowymi w sprawie specjalnych dopłat na cele zakładów i urządzeń dobra publicznego.

Działalność Rady Państwa w dziedzinie zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi przejawiać się może w rozmaitych formach. W szczególności w wykonywaniu tego nadzoru może Rada Państwa wydawać bądź o g ó l n e n o r m y (ustalanie linii wytycznych i kierunku prac, udzielanie wskazówek) skierowywane do wszystkich rad narodowych lub pewnych ich kategoryj, bądź też p o s t a n o w i e n i a s z c z e g ó l n e w konkretnych sprawach kierowane do interesowanej rady narodowej.

N o r m y o g ó l n e mogą być wydawane w formie okólników i pism okólnych (podających do wiadomości powzięte uchwały Rady Państwa) lub instrukcyj, regulaminów i t. p., dotyczących organizacji rad lub trybu postępowania ich w pewnych sprawach. Normy takie natomiast nie mogą mieć charakteru r o z p o r z ą d z e ń, wydawanie rozporządzeń wymaga bowiem szczególnego upoważnienia ustawowego. Wypadki, w których Rada Państwa powołana jest do wydawania rozporządzeń, omówione będą niżej.

Uchwały Rady Państwa zawierające normy o g ó l n e mogą być podawane do wiadomości interesowanych rad terenowych drogą ogłaszania ich w „Monitorze Polskim" lub rozsyłania przez Biuro Rad Narodowych Rady Państwa.

Ze względu na doniosłość odnośnych uchwał, ich liczbę oraz postulat, by tworzyły one łatwo dostępną całość, umożliwiającą orientowanie się w sprawach nimi objętych, nasuwa się myśl, czy nie byłoby wskazane, aby uchwały Rady Państwa o charakterze ogólnym ogłaszane były w osobnym Dzienniku Urzędowym Rady Państwa.

P o s t a n o w i e n i a s z c z e g ó l n e, oparte na uchwałach Rady Państwa, powziętych w konkretnych sprawach, dotyczyć mogą np. uchylenia lub zatwierdzenia uchwały pewnej rady narodowej, powołania samorządowych organów wykonawczych, rozwiązania pewnej rady narodowej, zawieszenia lub wykluczenia jej członków, załatwienia zażalenia rady niższego stopnia na odnoszącą się do niej uchwałę (decyzję) rady stopnia wyższego i t. p.

Wyjątkowo mogą postanowienia Rady Państwa mieć charakter d e c y z j i a d m i n i s t r a c y j n e j w ścisłym tego słowa znaczeniu.

Ma to miejsce wówczas, gdy, — o czym już wyżej wspomniano, — Rada Państwa powołana jest do załatwienia o d w o ł a ń od decyzji prezydium wojewódzkiej rady narodowej w sprawach fi-

nansowych[5]). Mogą zajść jeszcze inne wypadki. Mianowicie, według art. 26 ust. 5 dekretu z dni 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (poz. 27 Dz. Ust.) prezydia wojewódzkich rad narodowych, a w Warszawie i Łodzi prezydia miejskich rad narodowych, powołane są do zmieniania w trybie nadzoru orzeczeń Komisyj lokalowych w przypadkach jawnego pogwałcenia przepisów tego dekretu. Zgodnie z orzecznictwem Najwyższego Trybunału Administracyjnego[6]) wydanie w trybie nadzoru nowej decyzji przedstawia się jako wdrożenie nowego postępowania, a nie jako ciąg dalszy postępowania zakończonego decyzją uchyloną lub zmienioną w trybie nadzoru. Osobie dotkniętej decyzją wydaną w trybie nadzoru przysługuje oczywiście prawo kwestionowania, czy zachodziły warunki zmiany decyzji, a więc w wypadku zmiany decyzji komisji lokalowej w trybie nadzoru na podstawie wspomnianego przepisu, prawo kwestionowania, czy istotnie zaszło „jawne pogwałcenie" przepisów powołanego wyżej dekretu. Decyzja wydana w trybie nadzoru winna być zatem uważana za decyzję I instancji, od której zgodnie z art. 82 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (poz. 341 Dz. Ust.) służy stronie odwołanie do instancji odwoławczej. Taką instancją odwoławczą w stosunku do prezydiów wspomnianych rad narodowych było Prezydium Krajowej Rady Narodowej. Obecnie więc zgodnie z art. 16 lit. c) Małej Konstytucji przeszło odnośne uprawnienie na Radę Państwa.

W takich zatem wypadkach Rada Państwa byłaby powołana do rozpatrywania również odnośnych odwołań i do załatwiania ich w formie decyzyj administracyjnych.

2. Niezależnie od omówionych wyżej uprawnień Rady Państwa, jako władzy sprawującej zwierzchni nadzór nad terenowymi radami narodowymi, służą Radzie Państwa szerokie kompetencje w zakresie kontroli państwowej[7]).

W szczególności przejęła Rada Państwa wykonywane poprzednio przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej wszystkie kompetencje Najwyższej Izby Kontroli Państwa — a to aż do czasu zorganizowania tej instytucji. Kompetencje te wykonywało Prezydium przez specjalne przy nim zorganizowane Biuro Kontroli, które tym samym stało się obecnie organem Rady Państwa. Wykonywanie odnośnych uprawnień kontrolnych na terenie województw

---

[5]) odwołania takie mogą być wnoszone według art. 25 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych (poz. 129 Dz. Ust.) przez związek samorządowy, a w przypadkach przewidzianych w art. 13—16 tego dekretu także przez inne osoby interesowane

[6]) np. wyrok z 7 września 1936 r. l. rej. 8103/33. Zb. Wyr. Nr 1220 A.

[7]) na podstawie art. 16 lit. c) Małej Konstytucji w związku z art. 16 § 1 i 2 ustawy z 11 września 1944 r. oraz na podstawie art. 16 lit. g) i art. 20 Małej Konstytucji.

należy do związanych z prezydiami wojewódzkich rad narodowych delegatur Biura Kontroli w poszczególnych województwach. Delegatury te zarazem współdziałają z prezydiami rad wojewódzkich w układaniu planu kontroli i uzgadnianiu zamierzeń kontroli społecznej i resortowej[8]).

Biuro Kontroli wykonywa kontrolę działalności władz administracyjnych rządowych i samorządowych, przy czym według art. 16 § 2 ustawy z 11 września 1944 r., rząd, wszystkie ministerstwa i podległe im urzędy (nie wyłączając sądowych i prokuratorskich), instytucje, zakłady, przedsiębiorstwa i t. p. państwowe i samorządowe mają udostępniać Biuru Kontroli znajdujące się w ich dyspozycji dokumenty finansowe (budżety, plany finansowo-gospodarcze, dokumenty przychodowe i rozchodowe, księgi rachunkowe itp.) umożliwiać kontrolę mienia publicznego i znajdującego się pod publicznym zarządem oraz udzielać wszelkich wyjaśnień w sprawach organizacyjnych, administracyjnych, gospodarczych i finansowych.

O ile chodzi o władze sądowe, to działalność Biura Kontroli nie może dotyczyć orzecznictwa sądów, w zakresie którego sądy są niezawisłe, ani naruszać tajemnicy dochodzenia i śledztwa, prowadzonego przez sądy i urzędy prokuratorskie, urzędy bezpieczeństwa publicznego i Milicję Obywatelską[9]). Kontrola powyższa obejmuje zatem tylko sprawy administracji sądowej[10]).

Biuro Kontroli, działające obecnie z ramienia Rady Państwa, koordynuje kontrolę społeczną i resortową, a zarazem udziela odpowiednich wytycznych swoim delegaturom wojewódzkim.

Omówione szerokie uprawnienia kontrolne przysługują obecnie Radzie Państwa, która wykonywa je przez swój organ, jakim jest Biuro Kontroli.

Okoliczność, że Mała Konstytucja w art. 20—23 przewiduje istnienie osobnej Najwyższej Izby Kontroli powołanej do badania pod względem finansowym i gospodarczym działalności władz, instytucyj i przedsiębiorstw państwowych i zapowiada określenie przez osobną ustawę organizacji i sposobu działania tej Izby, nie ma aż do wydania tej ustawy wpływu na istnienie Biura Kontroli[11]).

Stosunek Najwyższej Izby Kontroli do Rady Państwa zostanie zapewne bliżej określony w powyższej zapowiedzianej ustawie, która obok sposobu działania Izby ma unormować i sprawę jej organizacji.

---

[8]) Zob. Kazimierz Biskupski i Jerzy Starościak „Rady Narodowe", Warszawa 1946 r., str. 20, 91 i nast. oraz 109—111.

[9]) Uchwała Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 25 czerwca 1946 r., przytoczona w cytowanej pracy Biskupskiego i Starościaka „Rady Narodowe", str. 110.

[10]) Zob. art. Dr. Jerzego Starościaka „Niezawisłość sądów i zakres Kontroli społecznej", „Gazeta Administracji" Nr 2/3 z 1946 r.

[11]) J. Klajnerman „Nowy ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej", Warszawa 1947 r., str. 30.

W ustawie tej muszą być oczywista uwzględnione te postanowienia Małej Konstytucji, które normują na przyszłość uprawnienia Rady Państwa w stosunku do Najwyższej Izby Kontroli i przewidują pewne związanie tej Izby z Radą Państwa. Są to postanowienia przewidujące, że:

a) Rada Państwa może zlecić Najwyższej Izbie Kontroli jednorazowe lub stałe kontrolowanie wszystkich lub niektórych jednostek samorządowych oraz związkow lub instytucyj, korzystających z pomocy Państwa lub wykonujących czynności zlecane w w zakresie administracji publicznej;

b) do zakresu działania Rady Państwa należy między innymi rozpatrywanie sprawozdań Najwyższej Izby Kontroli, składanych przez nią Sejmowi w wyniku badania pod względem finansowym i gospodarczym działalności władz, instytucyj i przedsiębiorstw państwowych, wraz z wnioskiem w przedmiocie udzielenia Rządowi absolutorium[12]).

Z odnośnych postanowień wynika zatem pewne związanie Najwyższej Izby Kontroli z Radą Państwa[13]). Kwestia ewentualnego rozszerzenia tego związania i określenia stosunku Najwyższej Izby Kontroli do najwyższych organów Rzeczypospolitej pozostawiona jest postanowieniom nowej Konstytucji, a może także znaleźć swój wyraz w zapowiedzianej ustawie o organizacji i sposobie działania Najwyższej Izby Kontroli.

Ponieważ działalność Rady Państwa w dziedzinie kontroli państwowej wykonywana jest obecnie, jak wyżej zaznaczono, przez specjalne Biuro Kontroli, przeto na zewnątrz występuje w tej dziedzinie wobec władz Biuro Kontroli, a działalność Rady Państwa w tej dziedzinie przejawia się w formie ewentualnych zleceń, uwag czy wytycznych kierowanych do Biura Kontroli.

---

[12]) Prof. Dr. Stefan Rozmaryn w artykule „Uwagi o niektórych zagadnieniach ustaw konstytucyjnych", umieszczonym w Nr 3 „Demokratycznego Przeglądu Prawniczego" z 1947 r., podnosząc, że sprawozdania N. I. K. winny być przed złożeniem ich Sejmowi rozpatrzone przez Radę Państwa, wypowiada pogląd, że Rada Państwa „może je uzupełnić lub zmienić". Wydaje się, że wniosek taki idzie za daleko. Z uprawnienia do „rozpatrywania" sprawozdań wynika natomiast niewątpliwie prawo Rady Państwa do zajęcia w kwestiach objętych sprawozdaniem odmiennego stanowiska niż stanowisko zajęte w sprawozdaniu i zakomunikowania go w formie uwag Sejmowi.

W kwestii tej J. Klajnerman w pracy wymienionej w uw. 11) podnosi, że Rada Państwa może w wyniku rozpatrzenia sprawozdania wysunąć pod adresem N. I. K. konkretne postulaty, które ze względu na autorytet Rady niewątpliwie znajdą swą realizację, zwłaszcza, że prezes N. I. K. jest członkiem Rady Państwa.

[13]) Prof. Rozmaryn w artykule cytowanym w uwadze 12) podkreślając, że N. I. K. nie jest najwyższym organem państwowym, wyprowadza z postanowień Małej Konstytucji wniosek, że jest ona organem pomocniczym Sejmu i Rady Państwa, oraz wyraża przypuszczenie, że zapowiedziana ustawa o organizacji i zakresie działania N. I. K. związek między Radą Państwa a N. I. K. dalej rozbuduje.

3. W dziedzinie ustawodawczej rozróżnić można następujące kierunki działalności Rady Państwa:

a) W związku z przysługującym Radzie Państwa prawem inicjatywy ustawodawczej, służy jej prawo skierowywania do Sejmu opracowanych przez siebie projektów ustaw. Zakres tego uprawnienia nie jest ograniczony, obejmuje zatem w zasadzie wszystkie dziedziny prawa bez żadnych wyłączeń. Z natury rzeczy jednak wynika, że inicjatywą ustawodawczą Rady Państwa obejmowane będą w pierwszym rzędzie te dziedziny, w których Rada Państwa z mocy postanowień Małej Konstytucji rozwija swoją działalność, a zwłaszcza, które dotyczą władz i instytucyj jej podporządkowanych.

Działalność Rady Państwa w tym zakresie przejawiać się będzie w formie projektów ustaw, skierowywanych bezpośrednio do Sejmu.

b) Do działalności w dziedzinie ustawodawczej należy dalej z a t w i e r d z a n i e przez Radę Państwa dekretów z mocą ustawy, uchwalonych przez Rząd na podstawie udzielonych przez Sejm pełnomocnictw, a przedłożonych Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów. Zatwierdzanie powyższych dekretów następuje w formie uchwały.

c) Do działalności Rady Państwa w zakresie ustawodawczym zaliczyć można również w y r a ż a n i e z g o d y na ogłoszenie u s t a w o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta w tych wypadkach, jeżeli Sejm w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia mu przez Rząd odnośnych projektów, ustaw tych nie uchwali. O ile Rada Państwa wyrazi swą zgodę na ogłoszenie powyższych ustaw, wówczas Prezydent Rzeczypospolitej ogłosi je w brzmieniu projektów rządowych, w przeciwnym zaś razie ustawy te będą musiały być uchwalone przez Sejm, w którym to celu sesja budżetowa musiałaby być odpowiednio przedłużona.

Wynika stąd, że wspomniane uprawnienie Rady Państwa ma znaczenie doniosłe, od wyrażenia lub odmowy zgody przez Radę Państwa zależy dalszy los wspomnianych projektów i rozstrzygnięcie kwestii, czy sesja sejmowa ma być przedłużona.

Wyrażenie lub odmowa zgody Rady Państwa następuje w formie uchwały.

d) Związane z dziedziną ustawodawczą jest wreszcie wydawanie przez Radę Państwa r o z p o r z ą d z e ń w tych wypadkach, w których poszczególne ustawy przewidują unormowanie przez Radę Państwa pewnych spraw w wykonaniu danej ustawy[14]).

---

[14]) Nastąpiło to np. w ustawie z dnia 2 czerwca 1947 r. o zwalczaniu drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym (poz. 218 Dz. Ust.), przewidującej w art. 12 określenie przez Radę Państwa szczegółowo składu, sposobu powoływania społecznych Komisyj Kontroli cen, zakresu uprawnień tych Komisyj, odpowiedzialności ich członków i sposobu wykonywania kontroli. Na tej podstawie wydała Rada Państwa odnośne r o z p o r z ą d z e n i e z dnia 13 czerwca 1947 r. (poz. 228 Dz. Ust.).

Ustawa z dnia 2 czerwca 1947 r. o obywatelskich Komisjach podatkowych i lustratorach społecznych (poz. 219 Dz. Ust.) przewidziała w art. 2 ust.

Odnośne rozporządzenia Rady Państwa mają zatem charakter rozporządzeń przewidzianych w art. 3 Konstytucji marcowej, „wydanych przez władzę z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią“. Rozporządzenia te ogłaszane w Dzienniku Ustaw podpisywane są przez Prezydenta Rzeczypospolitej, jako przewodniczącego Rady Państwa. Wobec tego, że Prezydent Rzeczypospolitej podpisując te rozporządzenia występuje nie w charakterze głowy Państwa, lecz w charakterze przewodniczącego Rady Państwa — nie jest odnośne rozporządzenie „aktem rządowym Prezydenta Rzeczypospolitej„ w rozumieniu art. 44 Konstytucji marcowej i nie wymaga wobec tego przewidzianej w tym artykule kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów i właściwego Ministra. To też dotychczas wydane rozporządzenia Rady Państwa, podpisane przez Prezydenta Rzeczypospolitej, jako jej przewodniczącego, kontrasygnaty nie posiadają.

Natomiast inne normy ogólne, (poza wypadkami wydawania rozporządzeń na podstawie specjalnego upoważnienia ustawowego) wydawane przez Radę Państwa, a więc np. normy zawierające ogólne wytyczne dla rad narodowych, wydawane w wykonywaniu nad nimi zwierzchniego nadzoru przez Radę Państwa, nie mogą być wydawane w formie rozporządzeń. Mają one bowiem charakter wewnętrznych instrukcyj dla władz, a prawo wydawania ich wynika nie z upoważnienia ustawowego, lecz z zasady hierarchicznego podporządkowania odnośnych władz Radzie Państwa.

Dodać przy tym należy, że dekret z dnia 29 września 1945 r. o zmianie i uzupełnieniu przepisów o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (poz. 305 Dz. Ust.) przewiduje ogłaszanie w Dzienniku Ustaw również (art. 2) rozporządzeń wykonawczych Prezydenta Krajowej Rady Narodowej i Prezydium Krajowej Rady Narodowej, który to przepis w związku z art. 16 lit. c) Małej Konstytucji ma obecnie zastosowanie do ogłaszania rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej, jako Przewodniczącego Rady Państwa, względnie rozporządzeń Rady Państwa.

---

2 ustalenie uchwałą Rady Państwa na wniosek Rady Ministrów sposobu i trybu powoływania obywatelskich Komisyj podatkowych, jako też ustalenie, ilu ławników i ich zastępców powołanych będzie spośród kandydatów przedstawionych przez organizacje zawodowe, zrzeszające podatników. W tym wypadku zatem w ustawie powyższej wskazana została dla wydania powyższych przepisów wykonawczych forma uchwały Rady Państwa.

Natomiast w wykonaniu art. 9 dekretu z 16 listopada 1945 r. o utworzeniu i zakresie działania Komisji Specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym (poz. 302 Dz. Ust.), przewidującego ustalenie przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej wewnętrznej organizacji, sposobu urzędowania, oraz trybu postępowania Komisji, wydała Rada Państwa rozporządzenie z dnia 18 czerwca 1947 r. (poz. 244 Dz. Ust.), normujące powyższe sprawy.

4. Wprowadzenie przez Radę Państwa stanu wyjątkowego lub wojennego uzależnione jest od wniosku Rady Ministrów[15]. Bez takiego wniosku wprowadzenie stanu wyjątkowego lub wojennego nastąpić nie może, jednakowoż Rada Państwa nie jest wnioskiem Rady Ministrów o tyle związana, że może do wniosku nie przychylić się i stanu wyjątkowego lub wojennego nie wprowadzić. Wynika to ze stylizacji art. 19 ust. 2 Małej Konstytucji („na wniosek Rady Ministrów Rada Państwa m o ż e wprowadzić stan wyjątkowy lub wojenny"). W związku z tym należałoby przyjąć, że Rada Państwa może wprowadzony przez siebie stan wyjątkowy lub wojenny uchylić nawet wówczas, gdy Rada Ministrów z wnioskiem o uchylenie go nie wystąpiła. Zarządzenie o w p r o w a d z e n i u stanu wyjątkowego lub wojennego musi być przez Radę Państwa przedłożone Sejmowi na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia i traci moc w razie nieprzedłożenia lub odmowy zatwierdzenia przez Sejm. Natomiast uchylenie stanu wyjątkowego lub wojennego przez Radę Państwa zatwierdzenia Sejmu nie wymaga.

Wprowadzenia stanu wyjątkowego lub wojennego następuje w formie z a r z ą d z e n i a Rady Państwa. Wprawdzie bowiem art. 16 lit. d) Małej Konstytucji mówi o „p o d e j m o w a n i u u c h w a ł" w tym przedmiocie przez Radę Państwa, jednakowoż art. 19 ust. 2 używa określenia „zarządzenie", co zgodne jest zresztą z postanowieniami art. 1 ustawy z 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym oraz art. 1 ustawy z 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym, przewidującymi również formę z a r z ą d z e ń w tych sprawach.

O ile chodzi o formę działalności Rady Państwa w innych dziedzinach, poza zasadniczymi kierunkami omówionymi wyżej, a więc w dziedzinach, w których kompetencje Rady Państwa wynikają tylko pośrednio z przepisów Małej Konstytucji (art. 16 lit. c) i opierają się na uprawnieniach, wynikających z poszczególnych innych przepisów ustawowych[16], — to formy tej działalności zależą z natury rzeczy od treści tych przepisów.

W szczególności, gdy na podstawie przepisów takich Radzie Państwa służy prawo o g ó l n e g o n o r m o w a n i a pewnych spraw, a więc np. określania trybu postępowania pewnej instytucji, wówczas unormowanie tych spraw nastąpić może w drodze r o z p o r z ą d z e n i a na zasadzie odnośnego upoważnienia ustawowego. W tej formie nastąpiło np. unormowanie organizacji, sposobu urzędowania i trybu postępowania Komisji Specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym, a to w wykonaniu art. 9 dekretu z dnia 16 listopada 1945 r. (poz. 302 Dz. Ust.)[17]. Inne nato-

[15]) art. 16 lit. d) i art. 19 ust. 2 Małej Konstytucji.
[16]) Zob. wyżej uw. 2) i 3).
[17]) rozporządzenie z dnia 18 czerwca 1947 r. (poz. 244 Dz. Ust.)

miast decyzje Rady Państwa o charakterze postanowień szczególnych, dotyczące przeważnie spraw personalnych[18]), przedstawiałyby się jako z a r z ą d z e n i a Rady Państwa, wydane na podstawie odnośnego przepisu ustawowego, a kierowane do interesowanych osób lub ich przełożonych władz bądź bezpośrednio, bądź też przez Biuro Rady Państwa.

---

[18]) zob. uw. 2) 3). Dotyczyłyby one np. nadania pewnej osobie odznaczenia, mianowania względnie powołania na członka pewnego ciała kolegialnego i t. p.

Dr. WACŁAW BRZEZIŃSKI

STRUKTURA PRAWNA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

1. ZAGADNIENIE METODY.

Zdawna wypowiadany postulat rozpoczęcia prac przygotowawczych do reformy samorządu terytorialnego wkroczy niebawem, tak się wydaje, na drogę realizacji. Minister Administracji Publicznej oświadczył w Komisji Sejmowej, że równolegle z pracami nad uporządkowaniem dotychczas obowiązujących przepisów o samorządzie będą opracowywane tezy do nowej koncepcji ustrojowej naszego samorządu.

Rzecz oczywista, prace te muszą być prowadzone równolegle z pracami nad nową konstytucją. Konstytucja wskaże miejsce, jakie samorząd ma zająć w nowym ustroju Państwa. Zadaniem ustaw o ustroju samorządu będzie znaleźć wyraz prawny i organizacyjny tych założeń konstytucyjnych.

Dlatego właśnie zagadnienie struktury prawnej samorządu terytorialnego w Polsce jest bardzo na czasie. Wiadomo wprawdzie, że w sprawach samorządu zagadnienia s t r u k t u r y p r a w n e j nie są bynajmniej zagadnieniami pierwszoplanowymi. Przewagę tutaj będą miały zawsze zagadnienia natury gospodarczej i politycznej, bo z natury rzeczy polityczne jest przeznaczenie samorządu. Niemniej jednak istnieje i prawna strona samorządu, bo nie co innego, tylko prawo wyznacza formy tej działalności organów publicznych, którą nazywamy samorządem.

Stawiając zagadnienia w płaszczyźnie prawnej, możemy to uczynić w dwojaki sposób: jako zagadnienie polityki prawa i jako zagadnienie dogmatyki prawa. W pierwszym przypadku chodziłoby o zagadnienie celowości takiej czy innej struktury prawnej samorządu, w drugim — o ustalenie struktury prawnej samorządu według prawa obowiązującego.

Wobec zapowiedzi przystąpienia do prac nad przyszłym ustrojem samorządu, szczególnie ważną sprawą jest ustalić treść będących w obiegu p o j ę ć p r a w n y c h w tym zakresie, a zwłaszcza tzw. pojęć techniczno-prawnych, używanych w tekstach obowią-

zujących. Nie wystarczy bowiem wiedzieć, czego się chce, mieć koncepcję polityczną przyszłego ustroju, trzeba jeszcze wiedzieć, jakimi środkami prawnymi zamierzony cel osiągnąć, jak sformułować nowe przepisy, ażeby były rozumiane tak, jak tego chce ustawodawca.

Te znajomość pojęć prawnych, z którymi mamy dotychczas do czynienia, daje nam dogmatyczne traktowanie przedmiotu.

Chodzi tutaj o dokonanie analizy przepisów prawnych obowiązujących i przy pomocy odpowiedniej metody wyprowadzenie stąd poszukiwanego uogólnienia — struktury prawnej samorządu terytorialnego. Stawiamy więc postawione zagadnienie wyłącznie w płaszczyźnie dogmatyczno-prawnej.

Sądzę, że to, co napisałem przed chwilą, byłoby prawdziwe w odniesieniu do wszelkich zmian dokonywanych w przepisach o ustroju samorządu. Ale szczególnie jest aktualne dla chwili obecnej. Znajdujemy się niewątpliwie w punkcie zwrotnym rozwoju naszej instytucji samorządu terytorialnego. Odbudowując Państwo Polskie po pierwszej wojnie światowej, przejęliśmy instytucję samorządu taką, jaka się wytworzyła w b. państwach zaborczych. W ramach tych państw naród polski przeszedł proces powstawania instytucji państwa nowożytnego. Z życia politycznego tych państw wynieśliśmy poglądy polityczne, oceniające instytucje państwowe z punktu widzenia wartości, jaką dana instytucja przedstawiała dla życia narodowego w ramach państw zaborczych. Te poglądy przenieśliśmy do życia politycznego Państwa Polskiego, nie zawsze dostosowując je do zmienionych warunków politycznych. Cały okres międzywojenny wypełniły nam próby uchwycenia właściwego kierunku rozwoju naszych instytucyj państwowych.

Wkraczając w nowy okres rozwoju naszego Państwa, okres zapoczątkowany wielkimi przeobrażeniami socjalnymi i gospodarczymi, stajemy wobec zagadnienia dostosowania samorządu terytorialnego do nowej rzeczywistości polskiej. W pracach tych podstawowe znaczenie mieć będzie struktura prawna samorządu. Zarówno w pracach legislacyjnych, jak i w całej dyskusji, która niewątpliwie się rozwinie, rzeczą niezwykłej wagi będzie móc operować pojęciami prawnymi ustalonymi, nie ulegającymi żadnym wątpliwościom i przez wszystkich jednako rozumianymi.

Ustalenie prawnej strony pojęcia samorządu terytorialnego według prawa u nas obowiązującego jest jednym z najtrudniejszych problemów w prawie publicznym. Tłumaczy się to tym, że polityczne przeznaczenie samorządu (polityczne zarówno w sensie polityki społecznej, jak i polityki administracyjnej), nadaje tej instytucji pewne zabarwienie ideologiczne, zmienne i zależne od tego, co chcemy w samorządzie widzieć. W każdym wypadku to zabarwienie ideologiczne zrasta się tak silnie z aktualnie przyjętym pojęciem samorządu, że wydaje się jego elementem nieoddzielnym, istotnym. Tymczasem dążyć musimy do oddzielenia elementów prawnych od poza prawnych

i z tych tylko wyłącznie prawnych elementów zbudować strukturę prawną samorządu terytorialnego.

Stąd ważność zagadnienia metody studium. Zagadnienie to jednak traktuję tutaj jako zagadnienie wyłącznie praktyczne, a nie jako zagadnienie teoretyczne samo w sobie, traktowane na tle studiów nad samorządem. Chodzi mi o określenie własnego stanowiska metodologicznego dla takiego właśnie studium. Jeżeli powołuję się na różnych autorów lub przytaczam ich poglądy, czynię to w rozmiarach niezbędnych dla mego toku myśli na temat metody bez zamiaru przedstawiania całości poglądów danego autora.

Ustalenie własnego stanowiska metodologicznego jest tutaj ważne dlatego, że w dyskusjach toczonych w naszej literaturze na temat metody w nauce prawa, zagadnienie metody w studiach nad samorządem zajmuje miejsce poczesne, a zajęcie odpowiedniego stanowiska metodologicznego przesądza o podstawowych elementach pojęcia prawnego samorządu.

Na wstępie — rola, jaką przypisuję dwu podstawowym metodom — metodzie indukcyjnej i metodzie dedukcyjnej. Już z samego postawienia problemu wynika, że właściwą tutaj będzie metoda indukcyjna. Z ogółu norm prawnych, dotyczących samorządu, musimy przy pomocy analizy wyodrębnić cechy dla instytucji samorządu terytorialnego istotne i w ten sposób dojść do określenia jego istoty prawnej. Dedukcja i wszelki aprioryzm są tutaj nie wskazane, a nawet mogą być niebezpieczne. Jakaś definicja, czy ogólna zasada, nawet zaczerpnięta z prawa pozytywnego, może być zupełnie fałszywym punktem wyjścia w dociekaniach dedukcyjnych, bo taka ogólna zasada może być wyrazem przemijającej ideologii, która tylko przez pewien czas znajduje odbicie w dalszych nawarstwieniach ustawodawstwa Metoda dedukcyjna wtedy tylko mogłaby w takim studium znaleźć pewne zastosowanie, gdyby miała posłużyć do zrozumienia treści wchodzących w grę przepisów prawnych, w których to przepisach występują uprzednio już ustalone pojęcia prawne.

Metoda indukcyjna, w zastosowaniu do studium prawnego nad samorządem, była poddana krytyce. Mam tutaj na myśli uwagi prof. Bigo do pracy prof. Panejki „Geneza i podstawy samorządu europejskiego". Bigo krytykował metodę indukcyjną w zastosowaniu Panejki, zwracając uwagę, że definicja samorządu przy pomocy metody indukcyjnej stworzona będzie albo za wąska, albo za obszerna. Możemy bowiem albo nie objąć wszystkich przedmiotów, które powinny być zbadane, albo też objąć badaniem takie przedmioty, które do masy badanej nie powinny być zaliczone. Jednym słowem, brak kryterium do prawidłowego sformułowania masy podlegającej zbadaniu. Bigo słusznie zwraca uwagę, że szczególnie przy studiach nad istotą samorządu grozi niebezpieczeństwo wciągnięcia w orbitę badań najrozmaitszych tworów prawnych, których istota jest sporna.

Trzeba tutaj jednak zauważyć, że Panejko przyjął za przedmiot swoich badań samorząd europejski. W danym wypadku istotnie za

chodzić może kwestia, co należy przyjąć za instytucję samorządu. Nie wszystkie prawodawstwa europejskie określają, jakie instytucje uznają za samorząd. W naszym natomiast stadium, które bierze za przedmiot badan ustawodawstwo w Polsce obowiązujące, kwestia ta powstać nie może. Polskie prawo pozytywne, łącznie z Konstytucją, wyraźnie określa, jakie instytucje zalicza do samorządu. Wątpliwość może istnieć jedynie odnośnie gromady w świetle ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Dlatego w studium nad strukturą prawną samorządu terytorialnego nie powinno się początkowo brać pod uwagę gromady, a ograniczyć się do prowadzenia badań nad instytucjami, które niewątpliwie, na podstawie wyraznego przepisu prawa pozytywnego można zaliczyć do związków samorządu terytorialnego.

W ten sposób okresliliśmy zasadniczą metodę postępowania, a zarazem i masę podlegającą badaniu. Z kolei należy przejść do zagadnienia metody, która może doprowadzić do określenia prawnej struktury samorządu terytorialnego. Chodzi o obranie takiego punktu widzenia, któryby pozwolił na odróżnienie cech prawnych instytucji samorządu od wszelkich innych. Chodzi o ściśle prawniczą, dogmatyczną metodę traktowania przedmiotu.

Największy wkład w teorię prawa w zakresie metodologii, i to właśnie w kierunku wypracowania metody prawniczej, naukowo-dogmatycznej, uczynił Kelsen. Przedstawienie teorii Kelsena i jego szkoły oraz całej dyskusji, jaka rozwinęła się wokół tej teorii, dyskusji sięgającej w górne regiony filozofii, byłoby tutaj nie na miejscu. Tymbardziej, że, jak powiedziałem, w danym wypadku traktuję zagadnienie metody jako zagadnienie ściśle praktyczne. Chodzi o określenie metody odpowiedniej dla tego studium, a nie o studium metodologiczne. Muszę jednak wobec tej teorii zająć stanowisko, gdyż teoria ta miała znaczny wpływ na naszą nowszą literaturę prawniczą o samorządzie.

Jak wiadomo, Kelsenowi chodziło przede wszystkim o odgraniczenie metody prawniczej od metody socjologicznej i uwolnienie nauki prawa od wpływów pozostałości po ideach prawa natury. Podstawową różnicę między nauką prawa a socjologią wyprowadza Kelsen z różnicy pomiędzy bytem a „powinnością". Są to dla Kelsena dwie podstawowe formy myślenia, które dzielą świat myśli na dwie zupełnie odrębne części, między którymi leży przepaść nieprzekraczalna dla formalno-logicznego rozumowania. Na tym przeciwstawieniu opiera Kelsen podział na dyscypliny eksplikatywne i normatywne. Jedne działają w świecie rzeczywistości, oświetlają związki przyczynowe tego, co rzeczywiście istnieje, starają się dociec praw rządzących naturą, drugie zajmują się tym, co być powinno.

Teoria Kelsena jest najdalej posuniętą próbą stworzenia zasad „czystej" nauki prawa, wolnej od wszelkich metaprawnych naleciałości. W oparciu o te zasady Kelsen dokonał wnikliwej analizy i krytyki dotychczas będących w obiegu pojęć prawnych. Kelsen nie po-

przestał przy tym na krytyce dotychczasowej nauki prawa, co już przed nim czyniło wielu, lecz opierając się na pierwiastkowym pojęciu normy prawnej, dał przykład zastosowania swoich zasad metodologicznych w praktyce, rozwijając swe poglądy w cały system prawny.

Teoria Kelsena zyskała wielu zwolenników, jak również wywołała ostrą krytykę. Dążąc do zajęcia stanowiska, czy i o ile teoria Kelsena znaleźć może i powinna zastosowanie w tego rodzaju studiach, jak studia nad strukturą prawną samorządu terytorialnego, pragnę zatrzymać się na jednym tylko zagadnieniem, a mianowicie, czy w tego rodzaju studiach bezwzględne rozgraniczenie zagadnień normatywnych od eksplikatywnych i wyłączenie zupełne tych ostatnich z rozważań dogmatyczno-prawnych da się przeprowadzić. Dla Kelsena konsekwencją tego rozgraniczenia jest całkowite wyłączenie elementów celu i wartości z rozważań dogmatyczno-prawnych. Zasadę tę Kelsen przeprowadził w sposób krańcowy, odrzucając wszelkie powszechnie przyjęte pojęcia prawne, w których dopatrzył się elementów celu lub wartości, uważając za jedynie właściwe tworzywo pojęć prawnych tylko normy prawne w ścisłym tego słowa ujęciu. Zasada ta była zakwestionowana z wielu stron. U nas kwestię tę podjął dr. S. Druks w swoim referacie na zjeździe w Tow. Filozoficznym w Krakowie („Prace z dziedziny teorii prawa" — Kraków, 1925, str. 43). Zdaniem Druksa już w samym pojęciu powinności tkwi pewne wartościowanie. Nie można przeto budować teorii prawa przy zupełnym wyłączeniu elementu celu i wartości. Również prof. Peretiatkowicz w swoim referacie na zjeździe Polskiego Instytutu Prawa Publicznego (Rocznik Polskiego Instytutu Prawa Publicznego t. II 1938-39), dochodzi do wniosku, że „zasadnicza metoda nauki prawnych jest nie tyle formalno-normatywna, co normatywno-teleologiczna.. Skoro bowiem celowość odgrywa tak wielką rolę przy tworzeniu norm prawnych, to mało zrozumiałym wydaje się stanowisko eliminujące celowość z jurisprudencji, czyli dogmatyki prawa, która nie jest niczym innym, jak naukowym opracowaniem obowiązujących norm prawnych".

Kelsen nie uważał własnej teorii prawa za jedynie możliwą i dopuszczalną naukę prawa. Przeciwnie, uznaje stosowanie również innych dyscyplin naukowych w nauce prawa, jeżeli za naukę prawa uważa się naukę badającą całokształt zjawiska prawnego. „Rzecz zrozumiała, że formalnie, ściśle normatywny punkt widzenia prawników jest jednostronny i wskutek tego nie moze objąć całokształtu zjawiska prawnego. Nie można powiedzieć, że prawnik nie powinien podejmować studiów psychologicznych, socjologicznych, czy nawet historycznych. Przeciwnie: studia takie są konieczne; tylko, że prawnik powinien być zawsze świadom tego, że on, jako socjolog, psycholog, czy historyk idzie po drodze zupełnie innej od tej, która go wiedzie do specyficznie prawniczego poznania, a rezultatów swych badań eksplikatywnych nie powinien nigdy używać do konstrukcji po-

jęć normatywnych". („Hauptprobleme der Staatsrechtelehre" II wyd., str. 42).

Dążąc do oceny przydatności teorii Kelsena do studiów nad strukturą prawną samorządu terytorialnego trzeba zwrócić uwagę, że za przedmiot swoich badań Kelsen przyjął nie przepisy prawne, lecz gotowy już produkt pojęć prawnych, zaczerpniętych z dotychczasowych wyników nauki prawa, które poddał analizie i krytyce w oparciu o swoje założenia metodologiczne. Tutaj Kelsen mógł był pozwolić sobie na pewną krańcowość w stosowaniu przyjętych założeń. W szczególności nie można odmówić słuszności jego założeniu podstawowemu, że do pojęć prawnych nie można wprowadzać elementów celów i wartości, bo to już będzie należało do innych nauk, nie do nauki prawa.

Inaczej jednak będzie się rzecz przedstawiała, jeżeli w nauce prawa wyznaczymy za zadanie badanie treści przepisów prawnych porządkowanie wyników tych badań według ich treści i będziemy dochodzili w ten sposób dopiero do pewnych uogólnień — pojęć prawnych. Z badań nad treścią zdania prawnego nie można całkowicie wyeliminować rzeczywistości społecznej, którą ona reguluje, nie można zwłaszcza wyeliminować celu, który norma ma osiągnąć. Sformułowanie normy abstrakcyjnej, ażeby norma ta mogła być zastosowana we wszystkich tych sytuacjach, dla których ma być przeznaczona i w sposób zgodny z intencją prawodawcy, jest bardzo trudne i wkracza wręcz w sferę ideału. Norma, pozornie jasna, staje się w treści swojej wątpliwa, kiedy przejdzie do zastosowania jej w życiu. Nie wystarcza wtedy mieć przed sobą abstrakcyjną, gramatyczną treść normy prawnej, trzeba wiedzieć, „o co tutaj chodzi", t. zn. wiedzieć, jaki cel społeczny norma ma osiągnąć. O celu tym można się dowiedzieć z treści t. zw. przepisów wyjaśniających lub z wykładni logicznej tej normy na tle całej ustawy czy też przepisów związkowych. I to nie będzie wprowadzeniem elementów celu do pojęć naukowo-prawnych, lecz źródłem logicznego badania treści zdań prawnych. Metodę historyczną i socjologiczną będziemy musieli uznać za metody pomocnicze dla dogmatyki prawa.

Teoria Kelsena przez swoje zbyt krańcowe stosowanie przyjętych założeń, które doprowadza do takich uogólnień, jak np., że państwo jest ogółem norm prawnych, a samorząd terytorialny jest identyczny z pojęciem decentralizacji, ma tylko ograniczoną wartość dla studiów nad strukturą prawną samorządu terytorialnego. Wartość jego teorii polega na krytycznym ustosunkowaniu się do będących w obiegu pojęć prawnych i wykazywaniu naleciałości nie znajdujących pokrycia w obowiązujących normach prawnych.

Poglądy bardzo do kelsenowskich zbliżone wypowiadał W. L. Jaworski. W swojej „Nauce prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne", (Warszawa, 1924 r.) Jaworski zwraca uwagę, że pod nazwą „nauka prawa" kryje się kilka nauk, a mianowicie: a) nauka historii prawa, b) polityka prawa, c) nauka o prawie w jego zastosowaniu,

d) nauka o prawie pozytywnym. — „Każda z tych nauk ma inną metodę. Pierwsza historyczną, druga polityczną, trzecia deskryptywną, wreszcie czwarta dogmatyczną, opartą na logice. Wszystkie te nauki są konieczne, ale pod groźbą nieporozumień i zawikłań nie należy ich mieszać ze sobą“ (str. 109). W odróżnieniu od Kelsena, Jaworski jest bardziej tolerancyjny w stosunku do konstrukcyj, którym odmawia miana konstrukcyj naukowych opartych na nauce prawa pozytywnego. Uważa, że można się tymi konstrukcjami posługiwać, ale tylko prowizorycznie dla ułatwienia sobie przedstawienia rzeczy i bez wyciągania stąd dalszych naukowych wniosków. Konstrukcyj tych należy używać, „jak się używa drabiny, którą się odrzuca po dojściu do zamierzonego celu“ (str. 182).

Podobnie jak Kelsen, Jaworski opiera swoją teorię na pierwiastkowym pojęciu nauki prawa, którym jest pojęcie normy prawnej. Rzecz podkreślenia godna, że obaj dochodzą do wniosków bardzo podobnych, pomimo, że Kelsen stoi na gruncie światopoglądu relatywistycznego, a Jaworski wyznaje światopogląd absolutny. W poglądach ich są jakieś istotne wartości, niezależne od podstaw ich umysłowości. Wartościami tymi są niewątpliwie: przyjęcie śmiałych założeń postawowych i logiczne wyprowadzenie z nich ostatecznych konsekwencyj w stosunku do utartych konstrukcyj prawniczych. Ta negatywna, krytyczna strona obu teoryj ma dla studium, o którym mówimy, największe znaczenie.

Jakaż jest metoda właściwa dla studium nad prawną strukturą samorządu terytorialnego? Powiedzieliśmy na wstępie, że metodą tą będzie metoda indukcyjna. Jest to określenie tak ogólne, że wymaga wyjaśnienia. Chodzi o analizę przepisów prawnych o ustroju samorządu i o dojście na tej podstawie przez szereg uogólnień — pojęć pośrednich — do poszukiwanego pojęcia. Przy tej analizie natrafimy na trudności szczególne, związane z tym, że mamy do czynienia z pozostałościami ustawodawstw byłych państw zaborczych i z nawarstwianiem się tekstów prawnych pochodzących z różnych okresów. W badanych tekstach prawnych znajdziemy wyrazy o treści bardziej skomplikowanej, wyrazy, które już oznaczają pewne uogólnienia myślowe, pojęcia prawne czy też polityczno - prawne, wprowadzone do tekstów prawnych przez ustawodawstwo. I jedne i drugie mogą być zrozumiałe tylko na tle ustawodawstwa dzielnicowego, w którym występują. Nie można spuszczać z oka tej okoliczności, że niektóre z tych pojęć, zaczerpnięte z tekstów ustaw b. państw zaborczych, należą do systemów prawodawczych tych państw i dopiero na tle całości danego systemu mogą być właściwie rozumiane. Popełnilibyśmy więc błąd, gdybyśmy przetłumaczywszy te wyrażenia na język polski, chcieli je interpretować ściśle werbalnie i logicznie, podsuwając pod poszczególne wyrażenia nasze pojęcia, oparte na współczesnych poglądach lub na słownictwie innego dzielnicowego ustawodawstwa. Jeżeli w tekstach prawnych nie znajdziemy dostatecznych podstaw do wyjaśnienia tych pojęć, będziemy musieli sięgnąć do literatury danego

ustawodawstwa dotyczącej, do orzecznictwa i do innych źródeł myśl ustawodawcy tłumaczących, a mających wpływ na formowanie się poglądów danego środowiska prawnego. W pewnym więc zakresie będziemy musieli sięgnąć do metody historycznej i socjologicznej, jako metod pomocniczych.

To wszystko w tym celu, ażeby zrozumieć należycie i ustalić treść przepisu prawa, tak, jakby ją sam prawodawca w aktualnych warunkach rozumiał. Niezawsze takie rozumienie treści przepisów prawa będzie się pokrywało z jego brzmieniem literalnym. Np. orzecznictwo francuskiej Rady Stanu zna liczne wypadki wyroków sprzecznych z literalnym brzmieniem przepisu, będącego podstawą orzeczenia. Ale z analizy przepisów prawa można wynieść to tylko, co jest normą prawną. Nic poza tym. Nie można doszukiwać się tego, co chciałoby się w przepisie prawa znaleźć, a czego tam niema.

Tego rodzaju metoda spotyka się z zarzutem, że jest nieżyciowa, że nie pozwala iść z postępem czasu. Trzeba się jednak zgodzić, że prawo pozytywne, prawo pisane, ma swój byt obiektywny i jego treść da się zawsze przy zastosowaniu powszechnie przyjętych zasad rozumowania logicznego ustalić. Rola prawa, jako normy społecznej, polega właśnie na tym, ażeby było rozumiane tak, jak tego chciał prawodawca. A jeżeli tak rozumiany przepis prawa nie odpowiada dzisiejszym potrzebom — to trzeba go zmienić.

Rzecz prosta, będzie tutaj obowiązywała powszechnie przy wykładni prawa obowiązująca zasada, że w grę wchodzące przepisy trzeba traktować w ich całokształcie. Mówiąc o strukturze prawnej samorządu terytorialnego nie można więc brać pod uwagę wyłącznie tzw. ustaw ustrojowych. Na strukturę prawną samorządu składają się częściowo przepisy prawa materialnego, dotyczące samorządu. Wtedy tylko nasze pojęcia uogólniające będą pełne, gdy będą oparte na całokształcie materiału prawnego. Chodzi tylko o to, ażeby były brane pod uwagę tylko normy prawne.

Nie zgadzam się z tezą dr Starościaka („Z rozważań nad funkcjonalną samodzielnością samorządu" — Rada Narodowa Nr 3/47), wypowiedzianą w sprawie badań nad zagadnieniem samodzielności samorządu: „Ograniczanie się do jednej tylko jego strony i wysuwanie istoty zjawiska na tle jednostronnego tylko oświetlenia go, rozpatrywanie go w jednej tylko płaszczyźnie, w płaszczyźnie prawa w oparciu o twierdzenie, że jest to płaszczyzna całkowicie abstrakcyjna, prowadzićby mogło do abstrakcji całkowicie nieprzydatnej w praktyce, zatem do scholastyki prawnej...".

Już na wstępie wypowiedziałem pogląd, że w badaniach nad samorządem badania nad prawną jego strukturą zajmują miejsce raczej skromne. Badania nad zagadnieniem samodzielności w samorządzie w ujęciu proponowanym przez dr Starościaka są typowym przykładem badań nad prawem w jego zastosowaniu i należą do polityki prawa, a nie do nauki prawa w ujęciu dogmatycznym. I jedne i dru-

gie są potrzebne, ale mają różne cele przed sobą i różne metody i jedne drugich nie wykluczają.

Jaworski (op. cit. st. 184) mówiąc o zarzutach stawianych metodzie ściśle prawniczego przepisu powiada, że „Zarzuty przeciwko martwocie takiej teorii polegają na niezrozumieniu, czym wogóle jest teoria. Musi być ona zawsze formalna w tym znaczeniu, by mogła objąć całą różnorodność i cały obszar badanych zjawisk. Już to samo czyni ją pustą, a że musi być przez to oczywiście abstrakcyjną, jest bezbarwną, nie uderza tymi nieskończonymi blaskami, którymi mieni się życie. W takim pojmowaniu rodzi się pytanie, jaki pożytek daje teoria? To samo pytanie nasuwa matematyka... Zresztą nauka nigdy nie powinna pytać o swoją użyteczność, spada ona nieoczekiwanie na teorię, ale spada napewno".

ANDRZEJ LONGCHAMPS

OSADNICTWO NA ZIEMIACH ODZYSKANYCH A PRAWO GÓRNICZE.

Prowadzona przez Państwo na Ziemiach Odzyskanych akcja osiedleńcza, wykazująca zrazu cechy doraźności, wywołane wyższymi, a pilnymi koniecznościami, doczekała się zasadniczego i jednolitego ujęcia w drugiej połowie roku ubiegłego. Dekrety z 6 września 1946 r. (Dz. U., poz. 279) o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska, oraz z 6 grudnia 1946 r. (Dz. U., poz. 389) o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na tymże samym obszarze, położyły kres dotychczasowej doraźności i wielotorowości, określając w sposób definitywny zasady i tryb postępowania osiedleńczego, właściwość władz oraz prawa i obowiązki osadników, jako też umożliwiając uporządkowanie całego dotychczasowego osadnictwa tak rolniczego, jak i nierolniczego. Wykonanie tych dekretów jest w pełnym toku, a aparat osiedleńczy wykazuje nastawienie na możliwie szybkie pokrycie Ziem Odzyskanych gęstą siecią obiektów nieruchomych na prawie bądź użytkowania, bądź pełnej własności.

Prócz wskazanych wyżej przepisów mają dla akcji osiedleńczej również doniosłe znaczenie inne przepisy, jak np. prawo wodne i drogowe, szczególnie zaś prawo górnicze.

Jeżeli podkreślam szczególne znaczenie prawa górniczego w odniesieniu do Ziem Odzyskanych, to powodem tego jest nie to, by prawo górnicze zawierało dla tych ziem jakieś specjalne przepisy, ale to, że tu nabiera ono szczególniejszego znaczenia, ponieważ po pierwsze akcja państwowa w kierunku tworzenia nowych nieruchomych obiektów gospodarczych nigdzie indziej tak wielkich nie przybiera rozmiarów, po drugie wprowadza się na Ziemie Odzyskane w charakterze użytkowników lub właścicieli element nie zorientowany w sytuacji miejscowej i na ogół nie uświadomiony w zakresie prawa górniczego, jakkolwiek Ziemie Odzyskane (zwłaszcza ich część położona na zachodzie), stanowią teren o wielkim mineralnym potencjale, będącym jednym z głównych elementów ekonomicznej wartości tych ziem. Węgiel kamienny, węgiel brunatny, rudy metalowe i wysokowartościowe glinki występują tam w rozległych złożach. Jedne z nich

są już odkryte i stanowią przedmiot uprawnień górniczych, powstałych jeszcze w czasach niemieckich, co do innych odkrycia już poczyniono i obecnie toczy się postępowanie o nadanie własności górniczej, inne wreszcie są wiadome i w niedalekiej przyszłości będą szczegółowo badane. Mówiąc językiem potocznym, można określić ogólną powierzchnię samych istniejących już, a znanych władzom górniczym praw górniczych na około 350.000 ha, a łącznie z prawami jeszcze nieujawnionymi oraz z terenami, co do których praw górniczych jeszcze nie nadano — na zgórą pół miliona hektarów, co przy przeciętnej dziesięciohektarowej powierzchni działki osadniczej odpowiada ilości około pięćdziesięciu tysięcy rodzin.

I.

Prawo górnicze dochodzi na Ziemiach Odzyskanych do głosu już w samym początku procesu osiedleńczego. Osiedlanie polega w myśl obu na wstępie powołanych dekretów na oddawaniu poniemieckich nieruchomości w użytkowanie lub na własność (art. 25 i 31 dekretu z dn. 6.IX.1946 r. oraz art. 4 dekretu z dn. 6.XII.1946 r.). Właścicielem tych nieuchomości stał się Skarb Państwa Polskiego i to z kilku tytułów. Pomijając tytuły specjalne i ograniczając się do ogólnych, wymienić należy, jako w kolejności czasu pierwszy, art. 2 dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dn. 6.IX.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r., poz. 13); drugim tytułem jest art. 2, a w pewnych przypadkach i art. 3 ustawy z 3.I 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U., poz. 17 i 394), trzecim art. 2 dekretu z 8.III.1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. z 1946 r., poz. 87 i 395 i z 1947 r., poz. 77), a czwartym art. 4 dekretu z 6.IX.1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego miasta Gdańska (Dz. U., poz. 279). Z pomiędzy tych czterech norm najaktualniejszą dla Ziem Odzyskanych jest niewątpliwie dekret z 8.III.1946 r., ile że na zasadzie tego dekretu cały poniemiecki majątek nieruchomy ipso iure stał się własnością Skarbu Państwa Polskiego. Wobec przejścia na własność Państwa wszystkich poniemieckich nieruchomości, akcja osiedleńcza sprowadza się do oddawania w użytkowanie lub na własność osobom trzecim gruntu państwowego. Władzami właściwymi dla decydowania w tym względzie są w odniesieniu do osadnictwa rolniczego władze administracji ogólnej i istniejące przy nich powiatowe i wojewódzkie komisje osadnictwa rolnego (art. 33 dekretu z 6.IX.1946 r.), zaś w odniesieniu do osadnictwa nierolniczego — komisje osadnictwa nierolniczego i odwoławcze komisje osadnictwa nierolniczego (art. 16 dekretu z 6.XII.1946 r.).

Otóż porządek ten ulega zasadniczej zmianie, gdy przedmiotem decyzji powyższych władz ma być grunt, co do którego istnieją prawa górnicze, czyli, krótko mówiąc, grunt pokryty polem górniczym. W myśl ustępu drugiego art. 81 prawa górniczego, który to artykuł

wprowadzony został dekretem z 3.II.1947 r. o zmianie prawa górniczego (Dz. U., poz. 93), oddanie takich gruntów osobom trzecim w posiadanie lub na własność, może nastąpić tylko za zgodą władzy górniczej. Władzą tą zgodnie z art. 190 prawa górniczego są okręgowe urzędy górnicze. Przepis art. 81 prawa górniczego wszedł w życie z dniem 11.III.1947 z mocą obowiązującą od dnia 31.XI.1946 r. (art. 5 dekretu z 3.II.1947 r.).

Nie trudno zrozumieć, jaka była ratio legis w tym przypadku W pierwszym rzędzie chodziło o interes państwowego kopalnictwa. Wszystkie w chwili obecnej na Ziemiach Odzyskanych istniejące prawa górnicze powstały, jak zaznaczono, za czasów niemieckich i stanowiły bodaj w stu procentach własność niemieckich osób fizycznych i prawnych. Tym samym stały się te prawa własnością Skarbu Państwa Polskiego bądź jako obiekt majątkowy z mocy art. 2 dekretu z dnia 8.III.1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, bądź jako przedsiębiorstwo (nadanie górnicze) z mocy art. 2 i 3 ustawy z dnia 3.I.1946 r. o nacjonalizacji przemysłu. Państwo Polskie realizuje te prawa według pewnego planu tak ogólnego, jak i szczegółowego, określającego kolejność eksploatacji (odbudowy) poszczególnych części konkretnego złoża mineralnego. Przystąpienie do eksploatacji górniczej łączy się z zajęciem części powierzchni pola górniczego na potrzeby zakładu górniczego, które nie rzadko wyrazić się mogą w konieczności zniesienia istniejących tam budynków i uszkodzenia powierzchni, powodującego zmniejszenie się wartości gruntu, a nawet w zupełnym zniszczeniu tej powierzchni. Za zajęcie gruntu właściciel jego względnie użytkownik ma w myśl prawa górniczego (art. 81-a) otrzymać odpowiednie wynagrodzenie, względnie właściciel gruntu może w pewnych okolicznościach domagać się nabycia przez przedsiębiorcę górniczego gruntu na własność (art. 85 pr. górn.). W tym stanie rzeczy Państwu, jako przedsiębiorcy górniczemu nie może być obojętny fakt, że grunt dotychczas państwowy, oddany został w użytkowanie lub na własność komu innemu. Wówczas bowiem z jednej strony powstaje dla Państwa znaczne obciążenie finansowe, któreby w przeciwnym razie bądź wogóle nie wystąpiło, bądź wyraziło się operacją książkowo-rachunkową, a z drugiej wysuwa się wręcz szkodliwy politycznie moment rozgoryczenia osadnika, któremu dopiero co grunt oddano z zapewnieniem spokojnego użytkowania, a którego przedsiębiorca górniczy w tym użytkowaniu wybitnie ogranicza, o ile wogóle nie zmusza nawet do usunięcia się z działki. Tu nawiasowo nadmienić należy, że na Ziemiach Odzyskanych najrozglejsze terenowo są złoża węgla brunatnego, położone tak płytko, że odbudowywać (eksploatować) je można jedynie systemem odkrywkowym, co łączy się nieuchronnie ze zniszczeniem powierzchni pola górniczego i koniecznością przesiedlenia jego mieszkańców.

Drugim motywem omawianego przepisu jest okoliczność, że niejednokrotnie interes prawidłowego toku eksploatacji górniczej

wymaga przejęcia przez państwowego przedsiębiorcę górniczego w całości lub w części (w miarę postępu robót górniczych) zarządu i użytkowania (nietylko górniczego, ale pełnego) gruntu leżącego w polu górniczym, aby wyeliminować konflikty z osobami trzecimi; postulatowi temu czyni zadość przepis ust. 3 art. 81 prawa górniczego, stanowiący, że Minister Przemysłu i Handlu może przejąć w zarząd i użytkowanie grunta państwowe, leżące w granicach pola górniczego na czas trwania ich eksploatacji górniczej. Przepis ten byłby martwym, a postulat niespełnionym, gdyby cały obszar gruntów państwowych, pokrytych polami górniczymi, został obsadzony osadnikami na prawie użytkowania lub własności. Niebezpieczeństwu temu zapobiega właśnie ustęp drugi art. 81.

Ustęp drugi artykułu 81 prawa górniczego wprowadza w procedurę osiedleńczą zupełnie nowy czynnik w postaci władzy górniczej, przyczym czynnik ten wyposażony jest głosem stanowczym: „b e z z g o d y w ł a d z y g ó r n i c z e j g r u n t p a ń s t w o w y, l e ż ą c y w g r a n i c a c h p o l a g ó r n i c z e g o, n i e m o ż e b y ć o d d a n y o s o b o m t r z e c i m n a w ł a s n o ś ć l u b w p o s i a d a n i e“.

Wobec brzmienia artykułu 81 wszystkie po dniu 31.XII.1946 r. dokonane akty osadzenia osadników w charakterze użytkowników lub właścicieli na gruntach państwowych, pokrytych polami górniczymi, byłyby n i e w a ż n e, gdyby władza górnicza nie wyraziła na nie swej zgody i w zasadzie Minister Przemysłu i Handlu, jako rzecznik górnictwa i zarazem główny wykonawca prawa górniczego może domagać się formalnego anulowania tych wszystkich aktów osiedleńczych. Akty osiedleńcze z okresu między 31.XII 1946 r. a 11.III 1947 r., kiedy to przepis art. 81 prawa górniczego nie mógł być władzom osiedleńczym znany, możnaby dla uniknięcia następstw unieważnienia aktu, niezwykle przykrych ze względów gospodarczych i politycznych, konwalidować formalnie przez wyjednanie dodatkowej zgody władzy górniczej, z równoczesnym jednak pouczeniem osadników o skutkach faktu, iż dany grunt jest pokryty polem górniczym. W okresie po 11 marca 1947 r. sytuacja staje się kłopotliwsza, gdyż tu przepis nowego art. 81 pr. górn. był już władzom osiedleńczym znany; ale i tu odpowiednie porozumienie między Ministerstwem Ziem Odzyskanych a Ministerstwem Przemysłu i Handlu mogłoby doprowadzić przynajmniej częściowo do wyjścia z kłopotu. Niemniej w pewnej ilości przypadków mogłaby powstać konieczność przesiedlenia osadnika gdzieindziej.

Praktyczne zastosowanie przepisu ustępu 2 art. 81 przedstawiać się będzie tak, że w pewnych przypadkach władza górnicza nie zgodzi się na oddanie gruntu państwowego osobie trzeciej w żadnej formie, w innych wyrazi zgodę na oddanie tylko w czasowe użytkowanie, w innych wreszcie, gdzie interes eksploatacji na to będzie zezwalać, dopuści nawet do nadania prawa własności.

II.

W dotychczasowych rozważaniach wyczerpany byłby jeden aspekt związku prawa górniczego z akcją osiedleńczą. Dotyka on raczej proceduralnej strony tej akcji i interesuje raczej tylko władze osiedleńcze. Jest jednak i drugi aspekt od strony wpływu prawa górniczego na prawo własności gruntu. Element osadzany na Ziemiach Odzyskanych jest albo bardzo ogólnikowo, albo zupełnie nieuświadomiony o istocie i zasięgu tego prawa. Konieczność uświadomienia o tym wystąpi tym jaskrawiej, gdy się weźmie pod uwagę art. 5 dekretu z 6.IX.1946 r. i art. 33 dekretu z 6.XII.1946 r., według których nieruchomości oddawane osadnikom są „wolne od wszelkich długów i ciężarów z wyjątkiem służebności, których utrzymanie w mocy uzna właściwa władza za niezbędne". Postanowienie to wywrzeć może na poszczególnych osadnikach wrażenie, że poza służebnościami mogą oni się nie liczyć z innymi ograniczeniami prawa użytkowania czy własności. A tak nie jest. Na tym bowiem parusettysięcznohektarowym obszarze, pokrytym polami górniczymi, względnie mogącym być nimi pokrytym z uwagi na bogactwa mineralne wiadome już, choć nie ujęte jeszcze w formę praw górniczych, spotka się osadnik oko w oko z działaniem prawa górniczego. Cóż więc powinien on o nim wiedzieć?

Celem i istotą prawa górniczego jest utworzenie instytucji własności górniczej i unormowanie realizacji jej społeczno-gospodarczego znaczenia. Własność górnicza jest swoistą instytucją prawa publicznego, powstałą przez ograniczenie własności gruntowej w rozumieniu prawa rzeczowego, wyrażające się wyłączeniem spod dyspozycji właściciela gruntu pewnych minerałów ze względu na ich znaczenie dla gospodarki społecznej. Przedmiotem własności górniczej jest konkretnie określone złoże mineralne, obszar zaś, w granicach którego złoże, stanowiące przedmiot własności górniczej, może być eksploatowane, zwie się polem górniczym. Pole górnicze może być przedmiotem dzierżawy (art. 21 pr. górn.), a obszar jego powierzchni może wynosić aż do 800 ha. Omawiana własność górnicza przedstawia się jako nieruchomość podlegająca ujawnieniu przez wpis do ksiąg hipotecznych (górniczych). Pomijając teoretycznie możliwy, ale praktycznie dziś mało prawdopodobny przypadek uzyskania przez osadnika prawa własności górniczej na własnym gruncie, stwierdzić należy, że oddziaływanie prawa górniczego na prawo własności gruntu nie ogranicza się tylko do wyłączenia spod dyspozycji właściciela gruntu znajdujących się w tym gruncie złóż mineralnych, ale że sięga znacznie głębiej. Oto z uwagi na wspomniane już społeczno-gospodarcze znaczenie minerału poddanego pod prawo górnicze, to ostatnie wyposaża właściciela i posiadacza tego minerału, t. j. właściciela (posiadacza) górniczego w szereg uprawnień zarówno w stosunku do podziemia, jak i do powierzchni gruntu, aby tylko ułatwić mu realizację społeczno-gospodarczego znaczenia da-

nego złoża mineralnego. W tym uprzywilejowaniu własności górniczej idzie prawo tak daleko, że wspomnianych uprawnień udziela nie tylko w stosunku do gruntów leżących w granicach pola górniczego, ale i do gruntów położonych poza jego granicami. Zobaczmyż co to są za uprawnienia.

Pierwszym najistotniejszym jest uprawnienie d o z a j ę c i a p o w i e r z c h n i gruntu dla potrzeb górniczych, o czym już w części I ogólnikowo wspomniano. W myśl artykułów 79 i 81-a prawa górniczego właściciel lub posiadacz (użytkownik) gruntu obowiązany jest odstąpić właścicielowi górniczemu w użytkowanie grunt potrzebny dla prowadzenia robót poszukiwawczych i dla potrzeb zakładu górniczego, w szczególności dla samych robót górniczych, dla wznoszenia budowli i zakładania urządzeń pomocniczych, jako to: sztolni, szybów, chodników, odkrywek, warsztatów, zbiorników wodnych, tam, kanałów, wodociągów, rurociągów, placów zwałowych i ładunkowych, urządzeń elektryfikacyjnych i telekomunikacyjnych, dróg, mostów, torów i innych urządzeń kolejowych, urządzeń ochronnych, mieszkań dla załogi, zakładów obróbczych (sortownie, płuczki, koksiarnie, brykieciarnie i t. p. i t. p.!). Te roboty górnicze i urządzenia wymienia szczegółowo artykuł 75 i 76 prawa górniczego. Obowiązek odstąpienia gruntu jest ciężarem odpłatnym. O istnieniu i warunkach tego obowiązku decyduje w braku porozumienia władza górnicza (art. 90 i 91 pr. górn.), od której decyzji strony mogą się odwołać, i to w kwestii obowiązku odstąpienia oraz położenia i rozmiarów odstępowanej działki, do Kolegium Górniczego, zaś w kwestii wysokości wynagrodzenia i innych warunków do sądu (art. 92 pr. górn.). W przypadkach, gdy wskutek użytkowania gruntu wartość jego się zmniejsza, lub gdy zajęcie trwać ma dłużej niż trzy lata, właściciel gruntu ma prawo domagać się, by zakład górniczy nabył zajęty grunt na własność i może prawa tego dochodzić w drodze sądowej (art. 84 i 85 pr. górn.). Od obowiązku odstąpienia wolne są tylko grunta zajęte pod budynkami mieszkalnymi, gospodarczymi lub służącymi dla celów przemysłowych i użyteczności publicznej oraz pod podwórza, a także grunta w promieniu 20 m. od wspomnianych budynków (art. 82 pr. górn.). Obowiązek odstąpienia gruntu dla potrzeb górniczych jest ciężarem poważnym i może w wielu razach decydować o utrzymaniu się osadnika na danej działce.

Dalszym ograniczeniem prawa własności gruntu jest przewidziane w art. 73 pr. górn. uprawnienie właściciela górniczego d o z u ż y w a n i a d l a p o t r z e b s w e g o z a k ł a d u w s z y s t k i c h s k ą d i n ą d d o g r u n t u p r z y n a l e ż n y c h m i n e r a ł ó w (g l i n a, p i a s e k, k a m i e n i e i t. p.), które wydobędzie przy sposobności eksploatacji górniczej. Ciężar ten jest bezpłatny. Bezpłatnie również obowiązany jest właściciel gruntu zezwolić n a o d p r o w a d z e n i e p r z e z j e g o g r u n t w ó d kopalnianych (art. 78 pr. górn.).

Swoistym ciężarem dla gruntu leżącego w granicach pola górniczego jest zakaz zmiany, bez zezwolenia władzy górniczej, rodzaju i sposobu użytkowania gruntu, w wyniku której to zmiany gospodarczy jego charakter miałby ulec istotnemu przekształceniu. Przykładowo wymienić można przemianę gruntu leśnego na pole orne lub łąkę i odwrotnie, przekształcenie łąki na stawy rybne, roli na plac budowlany i t. p. Również zgody władzy górniczej wymaga wznoszenie lub przebudowa trwałych budowli i innych urządzeń, dla których dokonania wymagane jest zezwolenie innych władz administracyjnych (budowlanej, wodnej i t. p.). Samo zezwolenie tych ostatnich władz nie wystarcza. Z ograniczeniem tym koresponduje uprawnienie właściciela górniczego do sprzeciwienia się wznoszeniu przez właściciela gruntu budowli i innych urządzeń, które mogłyby być w bliższej lub dalszej przyszłości zagrożone przez roboty górnicze. W razie takiego sprzeciwu pozostawia prawo górnicze właścicielowi gruntu trzy wyjścia: albo zaniechanie budowy wzamian za odszkodowanie z tytułu zmniejszenia się wskutek tego wartości gruntu, albo domaganie się od przedsiębiorcy górniczego, by zamiast takiego odszkodowania nabył odnośny grunt na własność, albo wreszcie dokonanie budowy na własne ryzyko bez perspektywy jakiegokolwiek odszkodowania (art. 102 i 104 pr. górn. oraz 99 (5) pr. górn.).

Do rzędu ciężarów po stronie właściciela gruntu zaliczyć należy obowiązek odstąpienia właścicielowi górniczemu prawa wydobywania piasku i innych materiałów nadających się do podsadzki mechanicznej, t. j. do wypełniania pustych przestrzeni, powstałych pod ziemią wskutek robót górniczych. Obowiązek ten ciąży nie tylko na gruncie leżącym w granicach eksploatowanego pola górniczego, ale na każdym gruncie pokrytym polem górniczym, chociażby ono nie było eksploatowane, a nawet na gruntach poza granicami pól górniczych. W tym ostatnim jednak przypadku tylko wówczas, gdy Państwowy Instytut Geologiczny stwierdzi istnienie na danym gruncie odpowiednich materiałów podsadzkowych. Z omawianym obowiązkiem łączy się zakaz udzielania przez właściciela gruntu, bez zgody właściciela górniczego, komukolwiek innemu równoległego prawa wydobywania z tego gruntu takichże materiałów. Jeżeli właściciel górniczy zgody odmawia, winien bądź nabyć dany grunt na własność, bądź zabezpieczyć swe prawa wydobywania materiałów podsadzkowych w drodze orzeczenia władzy górniczej. Obowiązek odstąpienia gruntu dla celu wydobywania materiałów podsadzkowych jest odpłatny (art. 95 i 96 pr. górn.).

Podobnie rzecz się ma z kwestią używania dla potrzeb zakładu górniczego wód wierzchnich. I tu właściciel gruntu obowiązany jest zezwolić na to używanie za odpowiednim wynagrodzeniem (art. 97 pr. górn.).

Ostatnim z szeregu tych istotnych ograniczeń prawa własności gruntu jest przepis stanowiący, że właściciel górniczy może żądać od właściciela gruntu zaniechania eksploatacji minerałów przynależnych do gruntu, jeżeli eksploatacja ta utrudnia lub uniemożliwia zakładanie i stawianie budowli oraz urządzeń pomocniczych, potrzebnych dla eksploatacji górniczej, lub gdy stanowi przeszkodę dla ruchu zakładu górniczego (art. 185 pr. górn.). Również i władza górnicza może z urzędu zakazać właścicielowi gruntu wydobywania minerałów do gruntów przynależnych, jeżeli wydobywanie to zagraża ochronie wyrobisk górniczych i urządzeń zakładu górniczego, lub technicznemu bezpieczeństwu pracy (art. 186 pr. górn.). Za zastosowanie się właściciela gruntu do tych zakazów względnie sprzeciwów, przysługuje prawo do wynagrodzenia, a gdy właściciel gruntu miałby być zmuszony dłużej niż trzy lata do zaniechania eksploatacji minerałów przynależnych do gruntu, może domagać się od zakładu górniczego nabycia gruntu na własność. Tego ostatniego roszczenia dochodzić może tylko sądownie.

III.

Dla zobrazowania całokształtu oddziaływania prawa górniczego na akcję osiedleńczą i na prawne położenie osadników należy wspomnieć ogólnie o problemie szkód górniczych. Eksploatacja górnicza może pociągnąć za sobą szkody na powierzchni gruntu. Przyczyn tych szkód może być wiele, głównym jednak powodem jest osiadanie górnych warstw ziemi wskutek wybrania pokładów spodnich. Prawo górnicze rozumie przez szkodę górniczą wszelką szkodę we własności gruntowej i jej przynależnościach wskutek robót górniczych w kopalni lub jednym z urządzeń pomocniczych. Które roboty pod to pojęcie podpadają, określa artykuł 75 prawa górniczego. Ogólnikowo powiedzieć można, że kryterium to jest bardzo rozległe. Otóż za wszystkie te szkody ma właściciel gruntu otrzymać od właściciela górniczego pełne odszkodowania. Jest to reguła, od której prawo górnicze dotychczasowe przewidywało nieliczne wyjątki. Sytuacja zmieniła się poważnie wskutek dekretu z 3.II.1947 r. o zmianie prawa górniczego: zmiana ta dotknęła szczególnie silnie właśnie teren Ziem Odzyskanych.

Oto według wprowadzonego tym dekretem ustępu (5) art. 99 prawa górniczego właściciel pola górniczego nie odpowiada za szkody górnicze, jeżli własność nieruchomości po dniu 22 lipca 1944 r. została przez Państwo przeniesiona na osoby trzecie. Ponieważ całe osadnictwo na Ziemiach Odzyskanych przedstawia się jako przeniesienie przez Państwo na osoby trzecie własności nieruchomości po dniu 22 lipca 1944 r., przeto osadnicy nie mogą tu liczyć na żadne odszkodowanie za ewentualne szkody gór-

nicze. Ratunkiem dla nich jest jedynie przepis zdania drugiego tego ustępu, stanowiący, ze osadnicy mogą do dnia 1 października 1947 r. ubiegać się o oddanie im innych gruntów odpowiedniej wartości poza obrębem pól górniczych. Ratunek ten jest jednak problematyczny, gdyż po pierwsze rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych, które miało tę kwestię uregulować, nie ukazało się, a termin 1 października 1947 r. nadchodzi niebawem, po drugie zaś szkody górnicze powstać mogą nie tylko na gruntach leżących w polu górniczym, ale i poza nimi. Sytuacja poprawiłaby się do pewnego stopnia, gdyby władze osiedleńcze, nie czekając na ukazanie się zapowiedzianego rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych, przyjmowały już teraz zgłoszenia o zamianę gruntu oraz, gdyby, jako grunta zamienne, przydzielane były grunta w takiej odległości od pól górniczych, że niebezpieczeństwo szkód byłoby minimalne.

Na tym wyczerpywałby się całokształt wpływu prawa górniczego na prawa użytkowania własności gruntowej nadawane osadnikom na Ziemiach Odzyskanych. Jak widać wpływ ten jest poważny i niejednokrotnie sięga bardzo głęboko w prawo własności gruntowej. Dla przykładu można przytoczyć przebieg eksploatacji węgla brunatnego na Dolnym Śląsku w pow. Żarowskim, gdzie na przestrzeni około 4.000 ha pokłady węgla brunatnego odbudowywane są systemem odkrywkowym, łączącym się z zupełnym zniszczeniem powierzchni. Oczywiście nastąpi to na tej przestrzeni nie odrazu, ale postęp prac jest ciągły i co rok nowe partie działek narażone są na to zniszczenie. Tak sam mniejwięcej los czeka i inne pola górnicze na Ziemiach Odzyskanych.

Dla uniknięcia więc rozgoryczenia, żalów, a niejednokrotnie i prawdziwych krzywd po stronie osadników, konieczne jest posiadanie przez władze osiedleńcze dokładnych informacyj o rozmieszczeniu pól górniczych i branie ich pod uwagę przy przeprowadzaniu akcji osiedleńczej.

JAN KOSCIOŁEK

WSPOŁUDZIAŁ PRACOWNIKÓW W USPRAWNIANIU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ.

(Artykuł dyskusyjny).

1. Łączność kierownictwa z pracownikami.

W walce o postęp, dobrobyt i odbudowę czynny udział bierze cały polski świat pracy. W pierwszych szeregach żołnierzy frontu pokojowej działalności i zmagań o pomyślność w rozwoju naszego nowego życia państwowego widzimy m. in. pracowników administracji publicznej. Fakt, że obecnie administracja publiczna — jako jeden z najważniejszych instrumentów współczesnego państwa — ma do spełnienia doniosłą rolę w realizacji planów naczelnych czynników państwowych, wysuwa ją na poczesne miejsce i każe zwrócić na nią należną uwagę. Na administrację spadają coraz to nowe zadania i nic nie wskazuje, by jej rola miała być zredukowana.

Praca nad usprawnieniem młodej i niedoskonałej administracji publicznej stanowi jeden z najważniejszych problemów Polski demokratycznej. Bez administracji zbudowanej na zdrowych zasadach i dostosowanej do aktualnych i przyszłych potrzeb, najracjonalniejsze plany nie będą mogły być wprowadzone w czyn i rezultaty pracy aparatu administracyjnego nie będą mogły odpowiadać oczekiwaniom czynników państwowych i społeczeństwa.

Administracja nasza, budowana pośpiesznie w trudnych warunkach, posiada sporo wad organicznych, których usunięcie jest doniosłym postulatem na najbliższą przyszłość. Z drugiej strony należy się liczyć z okolicznością, że aparat ten już istnieje, że jest w ruchu i że struktura jego jest skomplikowana, a poszczególne elementy — współzależne. To wszystko wskazuje, że jest to zagadnienie złożone i że nie może być rozwiązane przy pomocy doraźnych czy mechanicznych posunięć odgórnych.

Walka z przerostami i zwyrodnieniami organizacyjnymi, niewłaściwościami w zakresie gospodarki osobowej i wszelkiego rodzaju marnotrawstwem winna być stałym dążeniem nie tylko władz centralnych, lecz stać się również wspólnym programem wszystkich

pracowników administracji publicznej. Od współpracy pracowników, bez względu na zajmowane stanowisko, z centralnymi czynnikami, opracowującymi środki zaradcze, zależy w znacznej mierze powodzenie całej akcji. Polskiemu społeczeństwu potrzebny jest nie tylko pracownik administracyjny, sumiennie i rozumnie respektujący przepis prawa, oraz wykonujący zlecenia przełożonych, ale i współuczestniczący w ulepszaniu machiny administracyjnej.

Jedną z funkcji administracji spraw osobowych — w szerokim tego słowa znaczeniu — jest troska o utrzymanie łączności „dołu" z „górą" pracowniczą. Łączność ta występuje szczególnie wówczas, gdy przeciętny pracownik ma możność zabrania głosu, tak gdy chodzi o zażalenia i skargi (negatywny aspekt), jak i gdy zgłasza konstruktywne projekty i sugestie (pozytywny aspekt). Skłonność pracownika do utrzymania kontaktu z kierownictwem urzędu winna być doceniana przez przełożonych, a przytłumianie jej nie wychodzi na zdrowie nikomu. Doświadczony administrator nie szczędzi trudu, aby stwarzać atmosferę ułatwiającą kontakt z podległym personelem. Tak likwidowanie nieporozumień i konfliktów, zatruwających życie w zespołach, jak i omawianie bolączek, trawiących organizm pracy, są obowiązkiem kierowników zespołów pracy. Są to metody same przez się zrozumiałe, a jednak częstokroć niedoceniane w wirze zajęć codziennych. Jedną z wypróbowanych metod w tej dziedzinie są skrzynki pomysłów i konkursy pomysłowości, praktykowane u nas i zagranicą.

Rzeczą przełożonego jest troszczyć się o atmosferę współdziałania podległego personelu i oddziaływać zachęcająco dla pobudzenia współpracowników do wysiłków nad usprawnieniem działalności urzędu. Uda się mu to, jeżeli otoczenie przekona się, że zwierzchnik służbowy odnosi się z sympatią do ich prób w tym kierunku, że ocenia je poważnie i że trud pracownika nie idzie na marne. Aby system sugestyj pracowniczych nie przerodził się w rutynę i nie zamarł z tego powodu, potrzebna jest wyrozumiałość i zrozumienie przez zwierzchników służbowych znaczenia kooperacji współpracowników.

Przełożony, spotkawszy się z sugestią współpracownika na temat ulepszeń, zdaje sobie sprawę, że obowiązuje go opanowanie i szacunek dla wysiłku współpracownika z pobudek szlachetnych. To też, chociażby pomysły te wydały mu się truizmami lub nonsensami, nie traci równowagi, zachowuje się uprzejmie i nie odnosi się lekceważąco względem autorów w przeświadczeniu, że po nieudałych próbach może przyjść kolej na pomysły użyteczne. Jakkolwiek powiada się, że na cztery wnioski w systemie sugestyj tylko jeden ma praktyczną wartość, zważyć należy, że omawianie słabych stron pozostałych trzech pomysłów daje przełożonemu znakomitą okazję usunięcia braków w wyszkoleniu personelu.

System sugestyj pracowniczych nie powinien pogarszać stosunków między pracownikami a przełożonymi, lecz je wzmacniać. System ten uważany jest za jeden ze sposobów, mających przyczynić się do zbliżenia obu elementów pracy i nadania im zdrowej treści.

2. Rosja Sowiecka.

W Rosji Sowieckiej pod wpływem wskazań przywódców tej miary, jak Lenin i Stalin, przywiązuje się dużą wagę do wszystkiego, co pobudza do pomysłowości mas pracowniczych i zwiększenia wydajności warsztatów pracy. Propaganda szlachetnego współzawodnictwa, ogłaszanie osiągniętych wyników dzięki kooperacji zespołów i pojedynczych pracowników w stosunku do z góry nakreślonego planu nigdzie bodaj nie mają tak charakterystycznego wyrazu. Szturmowiec pracy — to bohater na odcinku swej działalności. Wynagradza się go lepiej, honoruje i przyznaje rozmaite przywileje. Kult rzetelnej pracy stwarza tam atmosferę porozumienia kierownictwa z dołem. Z drugiej strony potępia się publicznie niedbalstwo i marazm. Jest to bodaj jedyny kraj, który zna odznaczenia „orderem osła".

Z wielce pouczających pism Stalina dowiadujemy się, że zarzucono tam dawniejszy slogan „o wszystkim rozstrzyga technika", a zastąpiono go nowym zawołaniem „o wszystkim rozstrzygają kadry". Stalin kładzie nacisk na znaczenie właściwego stosunku kierowników do mas pracujących, na konieczność doceniania niezmierzonych możliwości drzemiących po stronie pracowników, które pobudzone umiejętnie zdolne są doprowadzić do niezwykłych osiągnięć. Nie maszyny stanowią największą wartość w fabryce, ale robotnicy stanowiący ich obsługę.

Lenin stał na stanowisku, że nie tylko trzeba pouczać masy, ale i korzystać z nauki płynącej z mas. Zasadę tę tak tłumaczy Stalin: „Po pierwsze oznacza to, że my jako kierownicy nie powinniśmy być zarozumiali i musimy zrozumieć, że, jeżeli jesteśmy członkami Centralnego Komitetu lub komisarzami ludowymi, nie oznacza to, że posiadamy pełną znajomość rzeczy, potrzebną do prawidłowego sprawowania kierownictwa. Oficjalne stanowisko samo przez się nie daje jeszcze wiedzy i doświadczenia.

Po drugie oznacza to, że nasze osobiste doświadczenie, jako przywódców, jest niewystarczające, aby poprawnie kierować, wobec czego potrzebne jest, aby doświadczenie przywódców uzupełnione zostało przez doświadczenie mas, przez doświadczenie zwykłych członków partii, przez doświadczenie klasy pracującej, przez doświadczenie ludu.

Po trzecie oznacza to, że nie możemy na chwilę osłabiać, a tym bardziej zrywać naszej łączności z masami.

Po czwarte oznacza to, że musimy zwracać baczną uwagę na głos mas, na głos zwykłych członków partii, na głos szarego człowieka, na głos ludu.

My kierownicy — brzmią słowa Stalina — widzimy rzeczy, wydarzenia i społeczeństwo tylko z jednej strony — powiedziałbym z góry. Nasze pole widzenia jest oczywiście więcej lub mniej ograniczone. Masy natomiast widzą rzeczy, wydarzenia i społeczeństwo z innej strony — powiedziałbym — z dołu. I ich pole widzenia jest do pewnego stopnia ograniczone. Aby otrzymać prawidłowe rozwiązanie spraw, trzeba ująć razem owe oba doświadczenia. Wtedy dopiero może kierownictwo zadowolić".

Zasady te są aktualne we wszystkich rodzajach działalności ludzkiej, wykonywanej przy pomocy większych lub mniejszych zespołów pracy i zasługują w sposób wyjątkowy na spopularyzowanie ich szczególnie w administracji publicznej. Z drugiej strony ułatwiają one zrozumienie tajemnicy niezwykłych osiągnięć Rosji Sowieckiej w okresie ostatniego 25-lecia.

3. Stany Zjednoczone.

Stany Zjednoczone są kolebką skrzynek pomysłów. W administracji publicznej Stanów Zjednoczonych walka z niepotrzebną pisaniną, dublowaniem prac i marnotrawstwem czasu i grosza publicznego prowadzona jest w szeregu resortów federalnych z różnym nasileniem. Jednym ze środków w tej zawsze aktualnej akcji jest system sugestyj, przeszczepiony na grunt urzędów publicznych z administracji przemysłowej. I tak np. w marynarce Stanów Zjednoczonych zaczęto go stosować już w r. 1918. Przed ostatnią wojną system sugestyj funkcjonował ze zmiennym skutkiem; często niedomagał wskutek niedoceniania jego znaczenia przez naczelne kierownictwo resortu. Gdy warunki obecnej wojny narzuciły konieczność racjonalnego wykorzystania wszystkich sił ludzkich i materialnych, powrócono do ulepszenia go i zaapelowania do szerokich rzesz pracowników o nadsyłanie pomysłów i uwag na temat udoskonalenia aparatu administracyjnego, redukcji zbędnych czynności i personelu. Rozesłano kwestionariusze i zapowiedziano ponętne nagrody za wyjątkowo cenne sugestie. Pracownicy zareagowali pozytywnie, zaczęły napływać liczne wnioski. W ciągu 7-miu tygodni otrzymano ponad 400 listów, dzięki którym udało się zaoszczędzić około 9.000 godz pracy w jednym miesiącu.

Każdy departament resortu i jego podległe urzędy, zatrudniające ponad 500 pracowników cywilnych, posiadają własną komisję nagród. Komisje rozpatrują napływające projekty, orzekają o ich wartości i w razie dodatniej oceny określają wysokość nagrody. Każda komisja składa się z 5-ciu członków, wyznaczonych przez naczelne władze. Jeden z członków jest przewodniczącym; dwaj członkowie powołani są do wypowiadania swej oceny w sprawach technicznych, dwaj inni w sprawach organizacji i biurowości. Otrzymane sugestie segreguje się na dwie kategorie: zasługujące na nagrodę i załatwione negatywnie. W tym drugim przypadku komisja zawiadamia autora

z podaniem powodów nieuznania pomysłu za praktyczny, a jednocześnie zwraca się mu jego opracowanie.

W razie uznania wniosku za przedstawiający istotną wartość, komisja wyznacza autorowi sumę pieniężną jako nagrodę. Między 25 czerwca a 3 grudnia 1942 r. przyznano w jednym z resortów 706 nagród, przyczym wysokość ich wahała się od 5 do 150 dolarów — na łączną sumę 4.780 dolarów.

Amerykanie powiadają, że przeznaczenie stosunkowo wysokich sum na nagrody za sugestie kalkuluje się, bo oszczędności uzyskane tą drogą przewyższają wielokrotnie wydatki. Dzięki licznym sugestiom otrzymano sporo cennego materiału, wskazującego czynnikom kierowniczym, jak należy praktycznie zorganizować produkcję wojenną, które czynności należy skasować, jako niepotrzebne i jak usprawnić organizację urzędu oraz metody pracy.

4. Wielka Brytania.

Brytyjczycy również mają niemałe doświadczenia z systemem sugestyj. Wyprowadzono go w życie łącznie z akcją reorganizacyjną przeprowadzoną na wielką skalę w administracji pocztowej w okresie między obu wojnami światowymi. Poczta brytyjska jest jedną z najlepiej funkcjonujących gałęzi administracji publicznej. Zanim do tego doszło, resort ten przedsięwziął cały szereg kroków przekształcających ogromną aparaturę pocztową w jeden prawidłowo zorganizowany mechanizm. W toku usprawnienia działalności urzędów pocztowych uznano za stosowne wykorzystać pomoc personelu manipulacyjnego, a więc zwrócono się do tych, którzy zasadniczo nie ponoszą odpowiedzialności za organizację i metody pracy w urzędach pocztowych. Reorganizatorzy wychodzili ze słusznego założenia, że każdy pracownik, wykonując choćby najprostszą pracę codzienną, poznaje tę pracę tak głęboko, że ma możność zaobserwowania wszystkich jej składników, a tym samym spostrzega wszystkie usterki i zbyteczne czynności i dlatego jest w stanie najlepiej ocenić własną pracę i zaproponować sposoby jej przyśpieszenia i usprawnienia.

Nagrody za wartościowe pomysły wynosiły od 1 do 10 funtów angielskich. W ciągu roku wpływało tu około 10.000 sugestyj, z których w przybliżeniu 10 procent był nagradzany.

System sugestyj wprowadzono również w niektórych innych resortach, jak np. w Ministry of Labour, gdzie specjalny komitet rozpatrując poszczególne pomysły segreguje je na A, B lub C, zależnie od praktycznych wartości. Ocenę wpisuje się w aktach osobowych pracownika.

W administracji kolejowej W. Brytanii znana jest praktyka, polegająca na instytucji konferencyj kolejowych, złożonych w połowie z przedstawicieli pracowników. Na zebraniach tych pracownicy wespół ze zwierzchnictwem omawiali zagadnienia związane z rozwo-

jem przedsiębiorstwa, usprawnieniem administracji, pracy w warsztatach, środkami zapobiegającymi nieszczęśliwym wypadkom, warunkami służby pracowników i t. p.

Oprócz systemu konferencyj rad kolejowych pracodawcy doszli do przekonania, że organizacja skrzynek propozycyj pracowników jako środek współpracy z zespołem pracowników jest czymś, z czego nie wolno zrezygnować.

W czasie ostatniej wojny system sugestyj cieszył się dużym poparciem czynników rządowych, idea „sugestion boxes" dosięgła nawet tam, gdzie przed tym nie był on znany lub natrafiał na przeszkody.

5. Założenia systemu sugestyj pracowniczych.

System sugestyj pracowniczych nie jest nowością dla nas. Przed wojną tu i ówdzie był próbowany tak w większych przedsiębiorstwach, jak i niektórych tylko działach administracji publicznej. W obu wypadkach naczelne kierownictwo doceniało wartość, jaką on przedstawiał. Akcja ta kończyła się z niejednakowym skutkiem. Jedni zarzucali go po pewnym czasie w przekonaniu, że się nie opłaca, drudzy dochodzili do wręcz przeciwnego wniosku i zajęli się jego udoskonaleniem. Na ogół jednak akcja ta miała u nas charakter eksperymentalny i utrzymała się w nielicznych instytucjach, których organizację oparto na nowszych zasadach.

Głównymi przyczynami niepowodzenia systemu były: niedomagania w założeniach systemu, brak zainteresowania po stronie kierowniczych czynników w administracji, nieprzychylne stanowisko bezpośrednich przełożonych pracowników, zwlekanie z rozpatrzeniem sugestyj i niewystarczające nagrody.

System sugestyj ma zapewnić naczelnemu kierownictwu możność otrzymywania od pracowników danego działu administracji projektów i uwag z pomysłami wprowadzenia ulepszeń. Znawcy administracji personalnej zalecają go jako jeden ze sposobów pobudzania pracowników do studiów i pracy nad problemami związanymi z ich pracą zawodową, jako jedną z metod utrzymania atmosfery współdziałania góry hierarchicznej z dołem oraz zorientowania się w rzeczywistych możliwościach potencjonalnych pracowników. Te ostatnie są bardzo często tajemnicą dla czynników naczelnych głównie dlatego, że uzdolniona jednostka, wtłoczona w schemat rutyny wielkiego urzędu, nie ma okazji ujawnienia nieprzeciętnych uzdolnień czy specjalnych kwalifikacji osobistych. Aby system dał wyniki, musi być zapoczątkowany w sposób trafiający do przekonania pracowników, powinien polegać na zaproszeniu szerokich rzesz pracowniczych do wysiłku w walce z marnotrawstwem i akcentować wyraźnie, że celem akcji jest usprawnienie danego działu administracji, aby tą drogą udoskonalić obsługę potrzeb publicznych, a tym samym służbę na rzecz społeczeństwa.

Kompetencyjne opracowanie samego systemu należy z reguły do centralnych komórek organizacyjnych, zajmujących się planowaniem, usprawnieniem maszynerii administracyjnej i ustalaniem metod pracy w urzędach. Aby system się przyjął, trzeba by przede wszystkim samym władzom naczelnym naprawdę zależało na wprowadzeniu go w życie i na pozyskaniu współpracy pracowników w tym przedsięwzięciu.

Przeciwnicy systemu wskazują, że przecież i bez tego pracownicy mają możność przedstawiania swych wniosków reorganizacyjnych w drodze służbowej swoim bezpośrednim przełożonym i wobec tego ustanawianie formalnego systemu, upoważniającego pracownika do wysyłania swych pomysłów z pominięciem drogi służbowej jest niekonieczne, a z pewnych względów nawet niepożądane. Wysuwając obiekcje przeciw daniu wolnej ręki w krytyce istniejącego stanu rzeczy, kierują się obawą przed ujawnieniem ujemnych stron w aktualnych warunkach pracy, których najczęściej są sami sprawcami. Ich zdaniem system daje podstawę do inwazji podległego pracownika w sferę zastrzeżoną dla nich, sprowadza rzekomo obniżenie autorytetu przełożonego i grozi rozbiciem dyscypliny w urzędzie. Przełożeni obawiający się wciągania szerokich mas pracowniczych w proces stałego usprawniania administracji — to potężna zapora w próbach zaprowadzenia systemu sugestyj. Tam, gdzie dyscyplina w urzędzie opiera się na starych zasadach ślepego posłuszeństwa i bezkrytycznego potakiwania, tam istotnie niema mowy o istnieniu sprzyjających warunków do tolerancyjnego odnoszenia się do próby krytyki i zmiany status quo. Kto śmiał wystąpić z nowymi pomysłami, spotka go nie uznanie, ale represja, która innych odstraszy od „mieszania się do nieswoich rzeczy". Jest rzeczą miarodajnych czynników zatroszczyć się w przyszłości o zapobieżenie takiemu nastawieniu administratorów na kierowniczych stanowiskach.

Władze naczelne wprowadzając system sugestyj powinny ustalić i wyraźnie określić, jakie problemy mają być objęte programem. Na ogół istnieje przekonanie, że największą wartość mają pomysły odnoszące się nie do drobnego fragmentu pracy urzędu, ale do określonej całości. Następujące problemy ogólno-administracyjne nadają się do objęcia ich przez system sugestyj przy Prezydium Rady Ministrów: ulepszenia w strukturze organizacyjnej, poprawa stosunków zachodzących między urzędem a publicznością, ulepszenia techniki pracy biurowej, metod pracy, wykorzystanie maszyn i narzędzi, poprawa w warunkach pracy, organizacja wypoczynków, eliminowanie niepotrzebnych czynności, redukcja kosztów i t. p. Natomiast do resortowych systemów projektów pracowniczych nadają się wszystkie sprawy związane z załatwianiem spraw należących wyłącznie do danego ministerstwa.

Po ustaleniu planu co do zakresu rzeczowego rozważa się z kolei i ustala inne szczegóły systemu, a to:

— aparat administracyjny powołany do administracji systemu,

— tryb postępowania normujący przyjmowanie, załatwianie i wynagradzanie cenniejszych sugestyj, oraz tryb postępowania w sprawie pomysłów uznanych za niepraktyczne,

— przyznanie nagród (rodzaje),

— określenie, które rodzaje pracowników są dopuszczone do udziału w akcji objętej przez system.

Aby system się przyjął, powołuje się specjalny aparat, którego obowiązkiem jest załatwiać czynności związane z uruchomieniem systemu i załatwianiem najważniejszych czynności, wynikających z jego prowadzeniem. W tym celu władza wyznacza jednego lub więcej urzędników, tworzących referat systemu sugestyj. W niektórych państwach czynności te przekazuje się specjalnym ad hoc powołanym komisjom, złożonym z przedstawicieli urzędu i danej grupy pracowników. Np. w Stanach Zjednoczonych przyjął się system komisyjny i jemu zawdzięcza się popularność samego systemu wśród mas pracowniczych. Komisji przewodzi wyższy urzędnik administracyjny, wyznaczony przez ministra. Ale i w tym przypadku jeden z pracowników pełni rolę sekretarza, dobieranego starannie. Na stanowisko to nadają się jednostki znane w danym dziale administracji z rzetelności, taktu i umiejętności współdziałania z innymi, obdarzone zaufaniem naczelnego kierownictwa i posiadające dobre stosunki z działem personalnym.

Przyjęcie się systemu zależy — jak już nadmieniłem — od poparcia czynników kierowniczych. Nie wystarczy jednak, że np. w ministerstwie minister jest aktywnym jego zwolennikiem, lub w zarządzie miasta prezydent rozumie jego dodatnie strony. Bez czynnego współdziałania wszystkich dyrektorów i naczelników, zajmujących kluczowe stanowiska w strukturze orgnizacyjnej urzędu, należy się liczyć z uknięciem inicjatywy wnet po jej rozwinięciu. Dlatego błędem byłoby pominięcie ich już we wstępnym stadium, przygotowującym grunt pod zamierzoną siejbę.

Pierwszym krokiem, poprzedzającym wprowadzenie systemu, powinien być komunikat szefa urzędu, przedstawiający istotę rzeczy oraz kończący się apelem skierowanym do wszystkich pracowników o poparcie inicjatywy i zaproszeniem na zebranie informacyjne. W czasie obrad istnieje okazja rozwinięcia przedmiotu w sposób trafiający zebranym do wyobraźni i usunięcia ewentualnych wątpliwości i niedomówień, poinformowania o składzie osobowym komisji sugestyj, o sposobach nadsyłania sugestyj, o metodach ich praktycznej wartości oraz o wysokości sum przeznaczonych na nagrody. Pożądane jest również położenie nacisku, że sugestie uznane za wartościowe będą odnotowywane w listach kwalifikacyjnych pracowników, będą predystynowały autorów do pierwszeństwa w akcji awansowej na stanowiska wyższe, do których piastowania dany pracownik się nadaje.

. Popieranie programu sugestyj polega nie tylko na słownym zaapelowaniu do pracowników. Praktykuje się nadto wywieszanie graficznych afiszów, przedstawiających ogrom marnotrawstwa w poszczególnych dziedzinach pracy, i szkód stąd wynikających dla instytucji i gospodarstwa narodowego oraz zawierających wezwanie do pracowników o wskazywanie sposobów, jak temu zapobiegać. Afisze tego rodzaju, umieszczone na widocznych miejscach, stale przypominają system sugestyj i kierują myśl w pożądanym kierunku.

Aby nie dopuścić do zniechęcania się w razie niezaaprobowania pomysłu przez komisję, umieszcza się na wspomnianych ilustracjach takie hasła, jak np.: „Nie zrażaj się, jeżeli Twoja pierwsza sugestia nie została uznana za praktyczną do przeprowadzenia“, „Trening i dłuższy wysiłek poprzedza sukcesy nie tylko w sporcie, ale i w zakresie Twojej pracy; ćwicz więc Twój umysł i zastanawiaj się nad treścią sugestyj“ i t. p.

W celu utrzymania idei systemu w stanie nieustannie żywym zaleca się wydawanie przez komisję periodycznego biuletynu, zawierającego wszystkie ważniejsze posunięcia komisji i sprawozdania z działalności. Jednym z najistotniejszych komunikatów będą szczegółowe informacje dotyczące rozdziału nagród za cenne sugestie.

6. Postępowanie z sugestiami.

Jedną z zasadniczych kwestyj, z którą spotkają się organizatorzy systemu sugestyj, jest tryb przesyłania sugestyj przez autorów do komisji oraz czynności, następujące po wpłynięciu materiałów do biura komisji. Jednym ze sposobów jest przesyłanie poszczególnych sugestyj wprost pod adresem komisji, który powinien być ogłoszony.

Są trzy sposoby składania propozycyj:

1) za pomocą formularzy, odnoszących się specjalnie do określonego zadania,

2) za pomocą formularzy ogólnych,

3) w formie dowolnej bez formularzy.

Co się tyczy formy podanej pod 1) i 2) jedna z metod polega na używaniu specjalnych formularzy zaopatrzonych w numery seryjne, złożonych z dwóch części. Pracownik, przesyłając swoje uwagi i wnioski wysyła część pierwszą, nie podając swego nazwiska i zachowuje część drugą (odcinek), która służy w przyszłości do zidentyfikowania autora sugestyj. Znane są również formularze, składające się z trzech części. Pierwsza zawiera miejsce na sprecyzowanie sugestji i podaje numer seryjny bez nazwiska pracownika, druga część zawiera nazwisko autora i numer seryjny i przechowywana jest w aktach komisji, zaś trzecią część jedynie z numerem seryjnym zatrzymuje pracownik. Ten rodzaj formularzy ma powodzenie wówczas, gdy pracownikom zależy na anonimowości tak długo, dopóki ich pomysły nie przejdą przez sito dyskusji. Ponadto należy się liczyć z okolicznością, że ze względów czysto ludzkich niekiedy samo nazwisko autora mogłoby usposabiać do subiektywnego traktowania

elaboratu. Dlatego wspomniany sposób utrzymania nazwiska autora na boku w ciągu procesu oceniania ma licznych zwolenników.

Tak, jak istnieją różne sposoby w przesyłaniu materiałów do komisji, podobnie jest z metodami oceny otrzymanych sugestyj. Według jednej z nich komisja przesyła sugestię do kierownika właściwego rzeczowo działu i opiera swe dalsze postanowienia na jego opinii. Zarzuca się tej metodzie, że sugestie zasługują często na szersze potraktowanie i że poruczenie kierownikowi odpowiedzialnemu za jeden rodzaj funkcji może prowadzić do oceny ze zbyt ciasnego punktu widzenia. Najwłaściwszą drogą jest posługiwanie się kilku specjalistami.

7. Uwagi końcowe.

Władza wprowadzając system sugestyj (projektów) pracowniczych wydaje regulamin, w którym wskazuje cel systemu, organizację i uprawnienia organów powołanych do wykonywania czynności z nim związanych, tryb postępowania przy nadsyłaniu pomysłów i wniosków, postępowanie i ocenę projektów, przyznawanie nagród oraz ogłaszanie wyników.

WŁADYSŁAW CZAPIŃSKI

VII MIĘDZYNARODOWY KONGRES NAUK ADMINISTRACYJNYCH W BERNIE.

Instytucja Międzynarodowych Kongresów Nauk Administracyjnych powstała w r. 1910 w Brukseli, gdzie odbył się pierwszy Kongres. Ustalono na nim, że następne Kongresy będą odbywały się periodycznie w okresach 3-letnich w coraz to innym kraju. Celem przygotowania przyszłych Kongresów powołano do życia stały organ pod nazwą Międzynarodowej Stałej Komisji.

W r. 1928 zaczęto wydawać czasopismo: „Revue Internationale des Sciences administratives".

Kolejny czwarty Kongres, który odbył się w Madrycie w 1930 r., postanowił przekształcenie tej Stałej Komisji Kongresów na Międzynarodowy Instytut Nauk Administracyjnych (Institut International des Sciences Administratives) o charakterze stowarzyszenia ze stałą siedzibą w Brukseli. Statut Instytutu został ogłoszony 30 stycznia 1932 r. w Monitorze belgijskim, t. zn. publikacji przeznaczonej do ogłaszania aktów legislacyjnych.

Następne Kongresy odbyły się w 1933 r. w Wiedniu i w r. 1936 w Warszawie.

Kongres obecny (22—30 lipca 1947 r.) odbył się po dłuższej przerwie, wywołanej zwieruchą wojenną w stosunkach międzynarodowych, co musiało odbić się na jego charakterze.

Przede wszystkim był on obesłany bardzo licznie, gdyż wzięło w nim udział kilkuset delegatów, reprezentujących 52 kraje wszystkich części świata. Wśród nich oczywiście nie było reprezentantów Niemiec i faszystowskiej Hiszpanii. Niektóre kraje były bardzo licznie reprezentowane, np. Francja i Belgia, inne ograniczyły się do wysłania zaledwie paru reprezentantów, kraje zaś nie należące do Instytutu, obserwatorów.

Polska była reprezentowana przez Prof. Dr. Maurycego Jaroszyńskiego (przewodniczący delegacji), prof. Dr. Stefana Rozmaryna, Dr. Aleksandra Hermelina, Dr. Wacława Brzezińskiego, Dr. Jerzego Staróściaka i Nacz. Wydz. Władysława Czapińskiego, jako delegata Ministra Adm. Publ.

Prof. Dr. Jaroszyński został powołany do składu Prezydium Kongresu.

Obrady odbyły się w pięknej sali Parlamentu Szwajcarskiego w Bernie, którego wszystkie pomieszczenia były oddane do dyspozycji Kongresu.

Techniczna organizacja Kongresu stała na wysokim poziomie. W szczególności każdy uczestnik mógł otrzymać mały radiowy aparat odbiorczy, zawieszony na szyi, a pozwalający na słuchanie przemówień w wybranym przez siebie języku spośród języków obrad (francuski, angielski, włoski, niemiecki), w dowolnej części gmachu Parlamentu.

Odmiennie niż podczas poprzednich Kongresów obrady nie odbywały się w sekcjach. Przedmiotem ich były 4 tematy:

1) Zadania spadające na Państwo nazajutrz po wojnie światowej oraz nauki, które należy wyciągnąć z doświadczeń tej wojny w zakresie administracji (en matiere administrative).

2) Kierownik rządu i organizacja jego służb.

3) Udział urzędników (des fonctionaires) w prowadzeniu administracji centralnej i lokalnej.

4) Stanowisko władz regionalnych i lokalnych w stosunku do władz centralnych.

Na każdy z tych tematów zgłoszono po kilkanaście referatów, które były rozdane uczestnikom Kongresu przed rozpoczęciem obrad. Delegacja polska uzupełniła je przywiezionymi przez siebie referatami.

Wyznaczeni referenci generalni wygłosili w streszczeniu swe referaty w dniach 23, 24, 25 i 28 lipca. 1-szy M. Leimgruber, kanclerz Konfederacji Szwajcarskiej, 2-gi M. Moreau z Uniwersytetu w Liege, 3-ci M. Day, wiceprezydent National Whitley Council Londyn, 4-ty prof. Puget, Radca Rady Państwa, Paryż. W dyskusji nad referowanymi zagdnieniami, trwającej po parę godzin, zabierali głos przedstawiciele różnych krajów, uzupełniając względnie przeciwstawiając się tezom referenta.

Spośród polskich delegatów zabierali głos w dyskusji: Dr. Jaroszyński, Dr. Rozmaryn i Dr. Brzeziński, wysuwając argumenty rzeczowe przeciwko zbyt ogólnikowym, niedostatecznie uwzględniającym różnice terenowe, sformułowaniom niektórych wniosków.

W południe 28 lipca odbyła się dyskusja generalna nad wnioskami przedkładanymi zgromadzeniu ogólnemu Instytutu, poczem nastąpiło zebranie Komisji redakcyjnej wniosków i zebranie Biura Instytutu, a następnie statutowe zgromadzenie ogólne Instytutu.

Przejęte en bloc wnioski Kongresu mają następujące brzmienie:

C o do 1-go z a g a d n i e n i a:

I. Obywatele powinni być chronieni przeciwko nadużyciom, czy błędom władz administracyjnych, za pomocą środków kontroli działalności administracyjnej, a w szczególności przez zapewnienie urzę

dowego (official) rekursu łatwo osiągalnego dla wszystkich stron interesowanych.

II. Mając na względzie stałe przystosowanie do zadania, któremu mają służyć, władze administracyjne powinny stale dążyć do udoskonalenia ich organizacji, do ulepszenia sposobu jej prowadzenia oraz modernizacji jej czynności, poświęcając należytą uwagę warunkom pracy i prawom oraz obowiązkom swych urzędników.

III. Władze administracyjne powinny zwracać troskliwą uwagę zarówno na etyczny rozwój urzędnika publicznego, jak na jego postęp zawodowy, ze specjalnym uwzględnieniem wdrożenia mu poszanowania dla prawa i dla podstawowych praw człowieka.

IV. Do wykonania zadań specjalnych władze administracyjne mogą, gdy nie jest to zakazane przez prawo, wkorzystywać w warunkach właściwych, usługi organizacyj lub agencyj istniejących lub powoływanych do życia, a niezależnych od władz administracyjnych, względnie mogą udzielac pomocy tego rodzaju organizacjom lub agencjom.

Co do 2-go zagadnienia:

I. Należy zauważyć, że nagłówkiem Kierownika rządu (Chef of executive) zostały objęte instytucje o bardzo odmiennych strukturach organicznych. Funkcje tych władz polegają głównie na koordynowaniu polityki administracyjnej i działalności różnych urzędów (agencies) Państwa, w szczególności Ministerstw, w zakresie zadania wykonania programu lub generalnego planu.

II. We wszystkich krajach ważnym jest, aby urzędy sprawujące władzę Szefa rządu miały do swej dyspozycji właściwe służby, potrzebne do wypełnienia ich roli koordynatora.

Co do 3-go zagadnienia:

I. Kongres wyraża przekonanie, że wydajność i sprawność administracji oraz zadowolenienie pracowników będą zapewnione przez ustanowienie dla Służby Publicznej stałego aparatu, przy pomocy którego przedstawiciele Rządu i stowarzyszenia pracownicze będą mogły wejść w stały kontakt dla omawiania nie tylko warunków służby i innych przedmiotów, dotyczących interesów pracowniczych, ale również i innych zagadnień administracji, w których doświadczenie i pomysły (ideas) pracowników mogą być pomocne.

II. Poza tym, zdaniem Kongresu, ustrój powyższego aparatu powinien odpowiadać takim wymaganiom, aby stało się możliwe wprowadzanie w życie i przestrzeganie wyników osiągniętego obopólnie porozumienia pod odpowiedzialnością, a w konsekwencji pod władzą, administratora, względnie Ministra.

Co do 4-go zagadnienia:

I. Stosunki między centralnymi a miejscowymi (albo prowincjonalnymi) władzami są zorganizowane i wywierają wpływ stosownie do przeważającego systemu politycznego oraz warunków ekonomicznych i społecznych, istniejących w każdym kraju. Te stosunki powinny być rozwijane w atmosferze wzajemnego zaufania i dobrej woli, w obrębie zakreślonym przez prawa.

II. Wzrost w ilości i rozmiarze służb publicznych nie powinien być dozwolony ze szkodą dla doniosłości władz miejscowych i prowincjonalnych, a zadaniem władzy centralnej jest zapewnienie normalnego zakresu działania dla takich władz oraz zużytkowanie ich służby w miarę właściwości (where appropriate).

III. Dla zmniejszenia trudności finansowych, na które natrafiają władze lokalne i prowincjonalne, bez konieczności znacznego rozszerzenia dodatku państwowego na ich rzecz (extension of grants in aid), co grozi zredukowaniem realnego zakresu wolności zapewnionej tego rodzaju władzom, muszą być zapewnione odpowiednie źródła wydatkowe dla wypełnienia ich funkcji oraz zakres władzy (powers), pozwalający na ich ekonomiczne zużytkowanie, a równocześnie powinno być rozwijane jasne sprecyzowanie tego zakresu aż do granic wydatków odpowiednich dla władzy centralnej oraz zarządów miejscowych i prowincjonalnych.

Aby ułatwić realizację postulatów wyżej wyrażonych, Międzynarodowy Instytut Nauk Administracyjnych uczyni ze swej strony co następuje:

1) Postawi do dyspozycji swych Członków Państw i ich urzędów swoją bibliotekę i całość swej dokumentacji związanej z zagadnieniami;

2) Przedsięweźmie wszelkie badania lub studia oraz przygotuje projekty oraz plany lub porozumienia potrzebne do poparcia wysiłków w sensie wskazanym w poprzednich rozdziałach;

3) Nadal czynnie zajmie się wskazanymi zagadnieniami przez swój Sekretariat, przez przyszłe Kongresy i ogólne zgromadzenia albo zebrania regionalne lub międzynarodowe, konferencje, wreszcie inne o podobnych charakterach, które były zwoływane w okresie poprzedzającym niedawną wojnę;

4) Będzie publikował odpowiednie artykuły i materiały w swym „Przeglądzie Nauk Administracyjnych" (Revue des Sciences Administratives) oraz w innych wydawnictwach periodycznych, jak również monografie i sprawozdania;

5) Będzie pobudzał, przez swe stosunki międzynarodowe, współpracę zainteresowanych rządów, instytucyj badawczych i stowarzyszeń, jak również wybitnych znawców (competent experts) spraw administracyjnych, których pomoc może być użyteczna;

6) Będzie obciążał Komisje dorywcze badaniem pewnych zagadnień i utworzy nadto dwa specjalne stałe Komitety, z których jeden — „badawczy" (scientific), do badania zagadnień prawa administracyjnego o charakterze przeważająco teoretycznym, zaś drugi — „techniczny", dla zagadnień metody administracyjnej, techniki i praktyki;

7) Nawiąże serdeczną współpracę ze stowarzyszeniami urzędników państwowych bądź wprost, bądź za pośrednictwem sekcyj narodowych Instytutu.

Kongres był uzupełniony wystawą licznych nowoczesnych urządzeń i maszyn, stanowiących ostatnie udoskonalenie techniki biurowej. Niektóre z nich służą np. do bezpośrednich obliczeń wraz z reprodukcją wyników na odpowiednie blankiety zarówno do ksiąg instytucji, jak dla poszczególnych odbiorców, oszczędzając pracę funkcjonariusza i chroniąc od pomyłek przy powielaniu. Niektóre typy maszyn bezpośrednio reagują na błędy w pracy. Uczestnicy Kongresu zostali zaopatrzeni w prospekty tych urządzeń.

Końcowe posiedzenie Instytutu uchwaliło pewne zmiany w statucie tej instytucji, które mają ją bardziej dostosować do powojennych stosunków.

Biuro Kongresu postarało się o zorganizowanie w międzyczasie bądź po ukończeniu obrad, także pewnej ilości wycieczek i przyjęć dla uczestników, które umiliły pobyt i ułatwiły wzajemne zapoznanie się. Należy tu wymienić np. całodniową wycieczkę koleją zębatą na Jungfrau Joch (3462 metry), to znaczy w strefę nietopniejących gletczerów oraz wycieczkę autokarami nad jezioro Leman (Montreux, Chateau Chillon, Lozanna), odbytą wirażami górskimi i przez wsie szwajcarskie, która pozwoliła bliżej poznać charakter kraju i jego egzystencji. Poza tym odbyło się zwiedzanie Uniwersytetu i katedry (uzupełnione pięknym koncertem organowym) we Fryburgu, zwiedzanie największych w Szwajcarii zakładów drukarskich Ringier et C-o w Zofingue, poza bankietem wydanym przez m. Berno i paru mniejszymi przyjęciami okazyjnymi oraz zwiedzaniem m. Berna.

WEZWANIA I DORĘCZENIA W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM.

Wzywanie poszczególnych osób w postępowaniu administracyjnym przez władzę oraz doręczanie pism urzędowych (wezwań, zawiadomień, zarządzeń, decyzyj) unormowane jest w rozdziale VII (art. 22—35) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym.

Przepisy powyższe mają doniosłe znaczenie, fakt doręczenia pisma urzędowego bowiem pociąga za sobą skutki prawne dla osoby, której pismo to doręczono, wadliwe zaś doręczenie może uzasadniać uznanie go za nieważne. To też odnośne przepisy normują sposób przeprowadzania doręczeń wezwań i innych pism urzędowych szczegółowo i wyczerpująco, a ścisłe przestrzeganie tych przepisów jest jednym z podstawowych warunków sprawności postępowania administracyjnego.

W niektórych wypadkach postanowienia władzy mają być osobom interesowanym komunikowane ustnie. W szczególności (art. 68) sprawy, które nie wymagają zbierania przedwstępnych informacyj, dochodzeń, opinii i t. p., winny być z reguły załatwiane niezwłocznie, o ile możności w formie ustnej i bezpośredniej tak w stosunku do osób, które zgłaszają się w urzędzie, jak przy sposobności wyjazdów służbowych poza siedzibą urzędu. Jednakowoż należy załatwiać sprawy w formie pisemnej i doręczać odpowiednie pisma, jeżeli wynika to choćby pośrednio z obowiązujących przepisów, albo jeżeli leży to wyraźnie w interesie strony. Z reguły więc ważniejsze postanowienia władz mają być wydawane w formie pisemnej, będą zatem odnośnym osobom doręczane.

Wezwania osób.

Osoby, od których władza w toku postępowania w pewnej sprawie potrzebuje wyjaśnień, lub których udział w danej czynności władzy jest potrzebny, mogą być przez nią wzywane do osobistego zgłoszenia się, albo też do złożenia wyjaśnień na piśmie. Wezwania takie mogą być wystosowywane nie tylko do osób interesowanych, stron, świadków i biegłych, ale wogóle do wszelkich osób, któ-

rych wyjaśnienia lub udział w danej czynności okażą się potrzebne. Ocena, czy nastąpić ma wezwanie danej osoby do osobistego stawiennictwa, czy tylko do złożenia wyjaśnień lub zeznań w charakterze świadka lub biegłego na piśmie, pozostawiona jest władzy i zależy od okoliczności danej sprawy.

Osoby interesowane mogą być wzywane do osobistego stawiennictwa tylko w wypadkach, gdy ze względu na wyjątkowo ważny interes publiczny władza uzna to za konieczne, a przy tym w sprawach załatwianych przez zarządy gmin lub miast — gdy wezwany zamieszkuje lub przebywa w danej miejscowości, w sprawach zaś załatwianych przez władze powiatowe lub wyższe, w obrębie tego powiatu, w którym wezwany mieszka lub przebywa. Gdyby odległość miejsca zamieszkania lub pobytu od miejsca, do którego dana osoba zostaje wezwana, wynosiła ponad 15 km., wówczas wezwanej osobie interesowanej należy się wynagrodzenie i zwrot rzeczywistych kosztów podróży, tak jak świadkowi (art. 32 ust. 1).

W innych wypadkach powinno nastąpić wezwanie do stawiennictwa przed równorzędną lub niższą władzą miejsca zamieszkania lub pobytu osoby wzywanej.

O ile osobiste stawiennictwo nie będzie uznane przez władzę za konieczne, może być osoba interesowana wezwana do złożenia wyjaśnień na piśmie.

Świadkowie i biegli. Świadków wzywa się zasadniczo do osobistego zgłoszenia się przed władzą, celem przesłuchania, władza może jednak ograniczyć się do zażądania od nich zeznań na piśmie (art. 57), co odnosi się również i do biegłych (art. 62).

Skutki niestawiennictwa lub niezłożenia wyjaśnień na piśmie. Niezgłoszenie się osoby wezwanej lub niezłożenie żądanych wyjaśnień powinno być przez nią usprawiedliwione, w przeciwnym razie pociągnie ono za sobą zastosowanie rygorów (grzywny, przymusowego sprowadzenia) przewidzianych w art. 108.

Forma i treść wezwań. Wezwania osób do osobistego stawienia się u władzy, do udziału w jej czynnościach lub do złożenia wyjaśnień (zeznań) na piśmie, muszą mieć forme pisma urzędowego, a więc wskazywać nazwę i adres władzy i nosić podpis urzędnika tej władzy. Poza tym w treści swej muszą wskazywać: 1) imię, nazwisko i adres wezwanego, 2) w jakiej sprawie i w jakim charakterze (osoby interesowanej, strony, świadka, biegłego) daną osobę się wzywa, 3) czy wezwany ma się stawić osobiście, czy też może złożyć wyjaśnienie (zeznanie) na piśmie oraz czy może przysłać zamiast siebie pełnomocnika, (ta ostatnia ewentualność z natury rzeczy odnosić się może tylko do stron i osób interesowanych), 4) wskazywać ściśle dzień, godzinę i miejsce stawiennictwa lub termin, w ciągu którego żądanie władzy (złożenie wyjaśnień lub zgłoszenie się) ma być spełnione, 5) podawać skutki prawne niezastosowania się do wezwania.

Wszystkie powyższe dane stanowią istotną treść wezwania, a brak którejkolwiek z nich mógłby wezwanego zdezorientować. To też przepisy normujące formę i treść wezwań (art. 22) powinny być przez władze ściśle przestrzegane. Najpraktyczniejsze jest posługiwani się odpowiednimi drukowanymi formularzami wezwań.

Nieprzestrzeganie powyższych przepisów mogłoby w pewnych wypadkach stanowić nawet usprawiedliwienie nieuczynienia zadość wezwaniu (np. w wypadku, gdyby z wezwania nie wynikało, od której władzy ono pochodzi, na jaki dzień dana osoba zostaje wezwana i t. p.).

W związku z omówionymi wyżej przepisami Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w okólniku Nr 10 z 12 lutego 1936 r., podającym wytyczne postępowania władz przy załatwianiu spraw administracyjnych (Dz. Urz. M. S. Wewn. Nr 5, poz. 22), zwróciło między innymi uwagę na to, że dużą uciążliwość dla ludności, powodującą odrywanie jej od normalnych zajęć i stratę czasu, stanowić może wzywanie jej do urzędów celem złożenia wyjaśnień lub zeznań. Ministerstwo podkreśliło w powyższym okólniku, że wobec tego z reguły należy korzystać bądź z okazyjnego przybycia danych osób do urzędu, bądź z pośrednictwa innej władzy, miejscowo bardziej zbliżonej do wzywanego, bądź z wyjaśnień pisemnych (w stosunku do osób piśmiennych), bądź też z wyjaśnień udzielanych drogą pośrednią przez pełnomocnika. W przypadkach zaś, gdy żaden z powyższych sposobów nie może być zastosowany, należy z reguły dla ułatwienia danej osobie stawiennictwa wyznaczać na to pewien okres czasu, nie zaś ścisły dzień i godzinę. Zarazem podniesiono w powyższym okólniku, że przy wzywaniu osób do złożenia wyjaśnień należy bezwzględnie uprzednio informować osobę wezwaną, w jakiej sprawie i w jakim charakterze wzywa się ją do wyjaśnień, a to w tym celu, aby wykluczyć wszelkie nieporozumienia na tym tle i umożliwić wezwanemu przyniesienie posiadanych pism i dokumentów, dotyczących danej sprawy.

Wytyczne zawarte w powyższym okólniku zachowały dotąd swoją aktualność.

Doręczenia.

Doręczanie wezwań i innych pism urzędowych następuje, za potwierdzeniem odbioru, przez pocztę lub przez funkcjonariuszów władzy, w miejscowościach zaś, w których niema zorganizowanej pocztowej służby doręczeń — za pośrednictwem władz gminnych.[1])

O ile chodzi o wezwania, to według art. 34 w wypadkach, gdy ze względu na brak czasu lub z innych przyczyn wzywanie w powyższy sposób byłoby utrudnione, można wzywać osoby do stawien-

[1]) art. 23 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym w brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 11 stycznia 1938 r. o doręczaniu pism urzędowych przez gminy (poz. 16 Dz. Ust.).

nictwa telegraficznie, telefonicznie lub w sposób inny, w danym wypadku najodpowiedniejszy.

Zasadniczo doręczenie pisma powinno nastąpić do rąk adresata pod wskazanym przez niego adresem, w jego mieszkaniu lub w miejscu, w którym wykonywa on swoją pracę zawodową — w razie koniecznej potrzeby zaś, może doręczenie nastąpić wogóle w każdym miejscu, a więc np. na ulicy. Oczywista, jeżeli dla adresata ustanowiony został zastępca prawny (kurator), doręczenie następuje do jego rąk.

O ile doręczenie nie może nastąpić (z powodu chwilowej nieobecności) do rąk własnych adresata, następuje doręczenie pisma do rąk jednej z osób wymienionych w art. 25 ust. 2 rozp. o postępowaniu administracyjnym. W szczególności doręcza się je dorosłemu domownikowi, zarządcy nieruchomości lub przedsiębiorstwa adresata, jego pracownikowi, rządcy lub dozorcy domu, a w ostateczności temu z sąsiadów adresata, który zobowiąże się do doręczenia pisma. Z natury rzeczy wynika, że jeżeli jedna z tych osób jest przeciwnikiem adresata w danej sprawie administracyjnej, wówczas do rąk jej nie może nastąpić doręczenie pisma.

Jeżeli zaś z powodu nieobecności adresata oraz nieobecności osób wymienionych w art. 25 ust. 2, albo z powodu odmowy przyjęcia pisma przez te ostatnie osoby, pisma doręczyć nie można, wówczas rozporządzenie (art. 26) przewiduje specjalny tryb doręczenia, polegający na tym, że

a) pismo składa się we właściwym, ze względu na miejsce doręczenia zarządzie gminnym (miejskim), pismo zaś nadesłane pocztą w najbliższym urzędzie pocztowym, a zarazem

b) wywiesza się ogłoszenie o złożeniu tego pisma zarówno w powyższych urzędach, jak i na drzwiach mieszkania adresata, lub lokalu, w którym znajduje się administracja jego nieruchomości lub przedsiębiorstwa, albo przedsiębiorstwa, w którym adresat pracuje, albo też na bramie jego nieruchomości.

Wykonanie tych czynności uważa się za doręczenie. Jest to tak zwane *doręczenie przez złożenie w gminie względnie przez złożenie na poczcie*. Po złożeniu na poczcie względnie w gminie, pismo zostaje tam przez 30 dni, po upływie których — o ile odbiorca w ciągu tego czasu pisma nie odebrał — zwraca się je władzy wysyłającej z zaznaczeniem, że adresat po pismo się nie zgłosił.

Mogą zajść jednak wypadki, w których doręczenie pisma w ten sposób nie może nastąpić. W szczególności, gdy adresat jest nieobecny (a nie ustanowiono dla niego zastępcy prawnego), nie ma zaś w danej miejscowości jego nieruchomości, ani zakładu jego pracy, rozporządzenie (art. 24 ust. 3) przewiduje *możność* zastosowania tak zwanego *doręczenia przez obwieszczenie*, które polega na tym, że

a) pismo pozostawia się w urzędzie wysyłającym,

b) adresata zawiadamia się o tym przez obwieszczenie wywieszone na widocznym miejscu w urzędzie wysyłającym, oraz przez dwukrotne ogłoszenie w gazecie rządowej w odstępach conajmniej siedmiodniowych.

Doręczenie przez obwieszczenie uważa się za dokonane w dniu drugiego ogłoszenia.

Odmowa przyjęcia pisma. Jeżeli adresat odmawia przyjęcia pisma urzędowego, wówczas organ doręczający zwraca je urzędowi wysyłającemu, umieściwszy na piśmie adnotację, że adresat przyjęcia odmówił i podając datę odmowy przyjęcia. W tym wypadku doręczenie uważa się za dokonane w chwili odmowy przyjęcia (art. 27).

Gdyby adresat odmówił przyjęcia pisma, a organ doręczający zamiast zwrócić je urzędowi wysyłającemu pozostawił je adresatowi, — jak to w praktyce niejednokrotnie się zdarza — to takiego doręczenia nie możnaby uznać za wadliwe. Skoro bowiem doręczenie uważa się za dokonane w chwili odmowy przyjęcia, to dalszy los pisma nie może zmienić faktu dokonanego już prawnie doręczenia.

Od odmowy przyjęcia należy odróżnić odmowę potwierdzenia odbioru pisma. W tym ostatnim wypadku organ doręczający pozostawia pismo adresatowi, zaznaczając na formularzu potwierdzenia odbioru, że adresat odmówił podpisu i podając datę doręczenia. Również i w takim wypadku doręczenie jest ważnie dokonane.

Natomiast odmowa przyjęcia pisma urzędowego przez innej osoby (poza adresatem), do rąk których doręczenie w razie jego nieobecności mogłoby nastąpić, t. j. przez domownika, zarządcę nieruchomości lub przedsiębiorstwa adresata, rządcę lub dozorcę domu, albo przez sąsiada adresata, nie może uzasadnić zwrócenia pisma urzędowi wysyłającemu i uważania doręczenia za dokonane. W takich wypadkach powinno nastąpić omówione już wyżej doręczenie przez złożenie pisma w gminie, względnie na poczcie w trybie określonym w art. 26.

Doręczenia wadliwe. Przepisy normujące sposób doręczania pism urzędowych przewidują dokładnie tryb postępowania organu doręczającego — jeżeliby więc tryb ten nie był zachowany i „doręczenie" nastąpiło np. do rąk osoby nieuprawnionej do odbioru pisma, wówczas takie doręczenie byłoby wadliwe i nie pociągałoby za sobą skutków prawnych. W takich wypadkach doręczenie należy powtórzyć i dokonać go w sposób prawidłowy (art. 29).

Gdyby jednakowoż zdarzyło się, że mimo wadliwego doręczenia, adresat przecież pismo faktycznie otrzymał (np. w wypadku, gdy osoba nieuprawniona, której pismo doręczono, oddała je adresatowi) wówczas pismo uważa się za doręczone należycie. W takich wypadkach za dzień doręczenia uważa się oczywiście nie dzień wadliwego doręczenia pisma, lecz dzień faktycznego otrzymania go przez właściwego adresata.

W praktyce mogą również zachodzić wypadki, że adresat kwestionuje prawidłowość doręczenia pisma, twierdząc, że go nie otrzymał, mimo, że ze znajdującego się u władzy dowodu doręczenia wynikałoby, iż doręczenie nastąpiło prawidłowo. W wypadkach takich władza powinna przesłuchać organ doręczający na okoliczność, w jaki sposób dokonał on doręczenia, a zarazem winna też dać stronie możność zajęcia stanowiska wobec zeznań tego organu[2]).

K o s z t y d o r ę c z e ń. Jak już wyżej zaznaczono, doręczanie wezwań i innych pism urzędowych następuje zasadniczo przez pocztę lub przez funkcjonariuszów danej władzy, a jedynie w miejscowościach, w których niema zorganizowanej pocztowej służby doręczeń — za pośrednictwem władz gminnych[3]). Według rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 listopada 1930 r. o ustaleniu wysokości kosztów doręczenia przez urzędy gminne i magistraty wezwań i innych pism urzędowych w postępowaniu administracyjnym (poz. 719 Dz. Ust.), powyższe koszty doręczania ustala się w wysokości podwójnej każdorazowej opłaty pocztowej za list zwykły najniższej wagi. Zwrot powyższych kosztów gminom następuje zasadniczo równocześnie z zarządzeniem doręczenia, w gotówce albo w znaczkach pocztowych. Jednakowoż władze państwowe i samorządowe pozostające w częstej łączności z gminą w zakresie doręczania pism urzędowych, mogą zwracać powyższe koszty ryczałtem w stałych odstępach czasu, oznaczonych przez te władze w porozumieniu z gminą.

Koszty doręczenia należą do kosztów postępowania administracyjnego, które według art. 105 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym obciążają stronę, jeżeli wynikły z jej winy, lub zostały poniesione w interesie lub na prośbę strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku władzy. **B. M.**

---

[2]) Wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 24 października 1934 r. l. rej. 2293 32 O. P. A. Nr 1308.

[3]) Ustawa z dnia 11 stycznia 1938 r. o doręczaniu pism urzędowych przez gminy (poz. 16 Dz. Ust.).

ZMIANA I UCHYLENIE DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ.

II.

Przepisy, zawarte w ust. 1 pkt. a art. 101, uprawniają władzę nadzorczą do uchylenia jako nieważnej każdej decyzji, która wydana została przez władzę o c z y w i ś c i e niewłaściwą. Co należy rozumieć pod pojęciem „oczywistej" niewłaściwości władzy, ustawodawca nie wyjaśnił. Skoro jednak w rozdziale II prawa o postępowaniu administracyjnym przewidział wyznaczenie właściwej władzy w przypadkach wątpliwych (art. 3 ust. 2), skoro dalej mówi o rozstrzyganiu sporów o właściwość między władzami (art. 5), to stąd wysnuć należy wniosek, że „oczywista" niewłaściwość władzy orzekającej, od której uzależniona jest możność uchylenia przez władzę nadzorzą decyzji niższej instancji, zachodzi wówczas, gdy z obowiązujących przepisów w sposób jasny i niedwuznaczny wynika, która władza powołana jest do decydowania w konkretnej sprawie, a mimo to sprawa rozstrzygnięta została przez i n n ą władzę. Jeżeli natomiast właściwość władzy orzekającej w danej sprawie nie wynika z istniejących przepisów w sposób nie budzący wątpliwości i istnieje możliwość powstania sporu o właściwość, wówczas nie może być mowy o „oczywistej" niewłaściwości i uchylenie decyzji przez władzę nadzorczą na zasadzie pkt. a art. 101 nastąpić nie może. Nietrafny — jak sądzę — jest przeto pogląd Zygmunta Krügera[1]), jakoby dla uchylenia decyzji na zasadzie wspomnianego przepisu wystarczyło stwierdzenie przez władzę nadzorczą, że władza, która orzekała w danej sprawie, nie była właściwą do wydania decyzji, jeżeli ta niewłaściwość nie była oczywista. Skoro bowiem ustawodawca stworzył w tym — jedynym zresztą — przypadku specjalne pojęcie „oczywistej niewłaściwości", a nie zadowolił się użyciem także w tym przepisie tylko pojęcia „właściwości", to nie można nad tym przejść do porządku, lecz należy zadać sobie pytanie, dla czego to uczynił. Na to pytanie może być — moim zdaniem — tylko jedna odpowiedź, a mianowicie, że intencją ustawodawcy było ograniczenie możności uchylania decyzyj, wydanych przez władze niewłaściwe, do tych

---

[1]) Gazeta Administracji z 1936 r., str. 615.

przypadków, w których niewłaściwość władzy orzekającej wynika jasno i niedwuznacznie z obowiązujących przepisów, czyli — jak się wyraził ustawodawca — niewłaściwość władzy decydującej jest oczywista. Jeżeli zaś tej oczywistości w danym przypadku brak, to chociaż władza orzekająca nie była właściwą do wydania decyzji w danej sprawie, decyzja ta nie może być uchylona na zasadzie pkt. a art. 101.

Uchylenie decyzji, wydanej przez władzę oczywiście niewłaściwą, nastąpić może w myśl ust. 2 art. 101 tylko przed upływem trzech lat od daty uprawomocnienia się tej decyzji.

Przepis ten spotkał się z krytyką Jerzego Pokrzywnickiego[2], który uważa go za zupełnie chybiony, podnosząc między innymi, że teoria prawa administrcyjnego uznaje decyzje, wydane przez władze oczywiście niewłaściwe, za materialnie nieważne. Zdaniem Pokrzywnickiego nie mogło być zmiarem ustawodawcy, aby taka decyzja po upływie trzech lat nabierała mocy prawnej, ponieważ i bez uchylenia jest ona zawsze nieważna i żadna władza ani osoba prywatna jej nie uzna i nie wykona.

Z punktu widzenia teorii prawa zaznaczyć należy, że pogwałcenie przez władzę orzekającą przepisów o właściwości nie zawsze powoduje nieważność wydanej decyzji. Pogwałcenie np. właściwości miejscowej w zasadzie nie czyni decyzji nieważną, a zdaniem Jellinka czyni to dopiero wówczas, gdy pogwałcenie to jest istotne[3]). Poza tym podnieść należy, że — jak to już zaznaczono w części pierwszej[4]) — nasze prawo o postępowaniu administracyjnym nie zna decyzyj bezwzględnie nieważnych, lecz pozwala w pewnych ściśle określonych przypdkach tylko na uchylenie decyzyj j a k o nieważnych. Jeżeli więc ustawodawca postanowił, że decyzja, wydana przez władzę oczywiście niewłaściwą, uchylona być może tylko przed upływem trzech lat od chwili jej uprawomocnienia się i ograniczenie to wprowadził jedynie w stosunku do decyzyj, wydanych wprawdzie przez władze oczywiście niewłaściwe, lecz decyzyj wykonalnych i opartych na właściwej podstawie prawnej, to tym samym dał wyraz poglądowi, że w porownaniu z innymi wadami, określonymi w pkt. b—e art. 101, popełniony przez władzę błąd co do właściwości jest z punktu widzenia porządku prawnego mniej istotny, wobec czego decyzja, od której wydania upłynął już trzyletni okres czasu, powinna nadal obowiązywać.

W pkt. b art. 101 władza nadzorcza upoważniona została do uchylenia każdej decyzji, wydanej bez j a k i e j k o l w i e k podstawy prawnej.

Ustalenie istotnej treści tego przepisu jest niezwykle trudne, ponieważ „z jednej strony k a ż d e pogwałcenie prawa materialnego

---

[2]) Gazeta Administracji z 1933 r., str. 200.
[3]) Iserzon — Komentarz 1937 — str. 133.
[4]) Gazeta Administracji z 1947 r. Nr 5—6.

charakteryzuje decyzję jako decyzję wydaną bez podstawy prawnej, z drugiej zaś strony nie mogło być zamiarem ustawodawcy nadanie władzy nadzorczej uprawnienia do uchylania prawomocnych decyzyj z powodu k a ż d e j obrazy prawa materialnego[5]). Istotna treść przepisu tkwi wobec tego w wyrazie „jakiejkolwiek".

Konstanty Dąbrowski[6]) wypowiada się za tym. aby w praktyce administracyjnej interpretować przepis pkt. b art. 101 w ten sposób, że do uchylenia decyzji wystarcza, jeżeli braknie jej podstawy materialno-prawnej, choc ażby była ona prawomocna i stwarzała pewne prawa dla strony. Taki sam pogląd wyraża Zygmunt Krüger[7]), pisząc, że „za decyzje pozbawioną jakiejkolwiek podstawy prawnej — wyraz „jakiejkolwiek" nic tu do istotnego sensu przepisu ani dodać, ani odjąć nie może — uważać należy decyzję niezgodna z prawem".

Przeciwko takiej interpretacji przepisów pkt. b art. 101 podnosi Iserzon[8]), że oznaczałoby to koniec zasady prawomocności w postępowaniu administracyjnym. Jest on zdania, że określenie „decyzja wydana bez jakiejkolwiek podstawy prawnej" oznaczać może tylko: „decyzja wydana z pogwałceniem wyraźnego przepisu prawa albo bez oparcia o jakikolwiek przepis prawa".

Wykładnią pkt. b art. 101 zajmował się w całym szeregu wyroków Najwyższy Trybunał Administracyjny. Przytoczymy najważniejsze z nich, a w związku z tym także poglądy kilku autorów, aby na tej podstawie dojść do pewnej konkluzji co do interpretacji omawianego przepisu.

W wyroku z 4 czerwca 1930 r.[9]) N. T. A. uznał, że pod pojęcie decyzji, wydanej bez jakiejkolwiek podstawy prawnej, podpadają nie tylko decyzje wydane wbrew wyraźnemu przepisowi ustawy, lecz również decyzje, które nie są uzasadnione ani w powołanym, ani w żadnym innym przepisie prawa materialnego[10]). Takie samo stanowisko zajął N. T. A. w wyroku z 25 listopada 1935 r.[11]), stwierdzając, że na podstawie pkt. b art. 101 uchylona być może każda decyzja, która jest o c z y w i ś c i e sprzeczna z wyraźnym przepisem ustawy.

W wyroku z 26 lutego 1934 r.[12]) orzekł N. T. A., że mylna wy-

---

[5]) Iserzon — Komentarz — str. 237.

[6]) „Legalność, prawomocność i ważność niektórych zarządzeń administracyjnych" — Gazeta Administracji z 1936 r., st. 272.

[7]) „Wznowienie postepowania, zmiana oraz uchylenie decyzji z urzędu w postep. admin str." — Gaz. Administr. z 1936 r., str. 619.

[8]) Komentarz — str. 238.

[9]) L. rej. 435/30 — ZW. Nr 255 A

[10]) Wyrok N. T. A. z 28.IV.1933 r. L. rej. 362/32 — OPA Nr 382.

[11]) L. rej. 9177/32 — OPA z 1938 r. Nr 2338.

[12]) L. rej. 6253/30 — OPA Nr 1002. — Te sama zasade wypowiedział N. T. A. w wyrokach: z 18.XII.1920 r. L. rej. 1195/20 — ZW dodatek do Nr 601; z 10.X.1934 r. L. rej. 6447/32 — OPA z 1935 r. Nr 1219; z 15.XII.1936 r. L. rej. 6142/33 — OPA z 1938 r. Nr 2339.

kładnia obowiązującego przepisu prawnego nie może być uważana za brak jakiejkolwiek podstawy prawnej. W glosie do tego wyroku prof. Jerzy Panejko podnosi, że teza Trybunału jest słuszna pod warunkiem, że ustalona będzie rozpiętość interpretacji przepisów prawnych. Z chwilą, gdy interpretacja, opierając się na rozmaitych właściwych jej sposobach, przekroczy granice błędnego rozumowania, gdy stanie w oczywistej sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym, wtedy — zdaniem prof. Panejki — będzie ona jednocześnie naruszeniem prawa, a decyzja, wydana na podstawie takiej intepretacji, może być uważana za wydaną bez jakiejkolwiek podstawy prawnej.

Po tej samej linii rozumowania poszedł N. T. A. w wyroku z 9 kwietnia 1934 r.[13]), stwierdzając, że nie podpadają pod pojęcie decyzyj wydanych bez jakiejkolwiek podstawy prawnej decyzje wadliwe lub oparte na błędnej, zdaniem władzy nadzorczej, wykładni istniejącego przepisu prawnego z zastrzeżeniem, że zastosowana przez władzę niższą wykładnia nie jest oczywiście sprzeczna z danym przepisem lub wogole w prawem. Komentując ten wyrok prof. Wasiutyński podnosi, że kryterium, przewidziane w tym zastrzeżeniu, grzeszy chwiejnością, gdyż wypadek objęty zastrzeżeniem nie polega na błędnej interpretacji, lecz na niezgodnym z prawem zastosowaniu normy prawnej do danej sytuacji faktycznej. Zdaniem prof. Wasiutyńskiego decyzja tylko wtedy będzie wydana bez jakiejkolwiek podstawy prawnej, jeżeli sprzeczna jest z kategorycznymi zakazami prawnymi, jeżeli jest więc prawnie niemożliwa, analogicznie do decyzji, której faktyczne wykonanie jest niemożliwe. Prawnie niemożliwa zaś będzie decyzja władzy, która nie miała ustawowego upoważnienia do działania w danej sprawie, albo też działała wbrew zakazowi ustawy. Taka wykładnia pkt. b art. 101 jest — moim zdaniem — zbyt wąska, gdyż ogranicza uprawnienie władzy nadzorczej do uchylenia decyzji władzy podległej do nielicznych tylko przypadków, w których władza podległa działała bez ustawowego upoważnienia lub wbrew wyraźnemu zakazowi ustawy.

W wyroku z 2 marca 1932 r.[14]) N. T. A. ustalił, że decyzja, wydana bez jakiejkolwiek podstawy m a t e r i a l n o-prawnej, może być uchylona na zasadzie pkt. b art. 101 nawet wówczas, jeżeli nie jest ona wadliwa pod względem f o r m a l n o-prawnym. Dając władzy nadzorczej — wywodzi Trybunał — prawo uchylania decyzyj nie tylko na skutek zażalenia, lecz także z własnej inicjatywy, ustawodawca kierował się niewątpliwie interesem publicznym. Ten zaś interes, jak to wynika z jego istoty, ma na względzie przede wszystkim zgodność decyzji z prawem materialnym i z tego powodu wchodzi w rachubę w równej mierze tak przy decyzjach, wydanych pra-

[13]) L. rej. 2169/32 i 2658/32 — OPA Nr 1003.
[14]) L. rej. 4445/30 — ZW Nr 506 A.

widłowo pod względem formalnym, jak i przy decyzjach formalnie wadliwych.

Słusznie podkreślił Trybunał w swym wyroku, że pkt. b art. 101 ma na względzie p r z e d e w s z y s t k i m decyzje pozbawione podstawy materialno-prawnej, brak bowiem podstawy formalno-prawnej w wyjątkowych tylko przypadkach może być powodem do uchylenia decyzji[15]). Taki przypadek zachodziłby np. wówczas, gdyby władza prawomocną swą decyzję, na mocy której strona nabyła już pewne prawa, wbrew przepisom art. 100 uchyliła lub zmieniła bez zgody strony, albo gdyby władza po wznowieniu z urzędu postępowania zmieniła swoją przychylną dla strony decyzję, chociaż w danym przypadku brak było warunków, przewidzianych w art. 95 prawa o postępowaniu administracyjnym. W obu tych przypadkach brak podstawy formalno-prawnej (przepisy bowiem art. 100 i 95 należą do prawa formalnego) daje władzy nadzorczej możność uchylenia wydanej decyzji[16]).

W wyroku z 28 kwietnia 1933 r.[17]) N. T. A. ustalił tezę, że dla oceny, czy decyzja jest wydana bez jakiejkolwiek podstawy prawnej i czy z tego powodu może być przez władzę nadzorczą uchylona na zasadzie pkt. b art. 101, miarodajny jest stan faktyczny, który w i n i e n być przyjęty przez instancję niższą za podstawę jej decyzji na zasadzie postępowania poprzedzającego jej wydanie (t. j. postępowania wyjaśniającego)[18]), wobec czego władza nadzorcza uprawniona jest do zbadania, czy instancja niższa ustaliła stan faktyczny zgodnie z wynikiem postępowania, a w szczególności, czy dopuściła się d o w o l n o ś c i w tym kierunku lub przy ocenie dowodów.

Z wyroku tego wynika przeto, że gdyby władza nadzorcza przy przeprowadzonym przez siebie badaniu stwierdziła, że władza podległa dopuściła się dowolności przy ustalaniu stanu faktycznego, lub też przy ocenie dowodów, wówczas może ona uchylić decyzję władzy podległej na zasadzie pkt. b art. 101. Nie wolno natomiast władzy nadzorczej uchylić decyzji w przypadku, gdyby prowadzone przez nią dochodzenie wykazało, że stan faktyczny sprawy przyjęty był przez władzę orzekającą zgodnie z wynikami postępowania wyjaśniającego, lecz w rzeczywistości był inny. Wynik dochodzeń władzy nadzorczej, wykazujący inny stan faktyczny niż ten, jaki wykazało postępowanie wyjaśniające, może tylko stanowić podstawę do wzno-

---

15) Pomijam oczywistą niewłaściwość władzy orzekającej, gdyż ona daje władzy nadzorczej prawo uchylenia decyzji na zasadzie pkt. a, nie zaś pkt. b art. 101.

16) Patrz też wyrok N. T. A. z 23.IV.1932 r. L. rej. 4523/30 — ZW Nr 537 A.

17) L. rej. 362/32 — OPA Nr 384.

18) Tę samą zasadę w sposób negatywny wyraził Trybunał w wyroku z 29 marca 1933 r. L. rej. 10882/32 — OPA Nr 452 — stwierdzając, że dla oceny, czy decyzja jest wydana bez jakiejkolwiek podstawy, nie mogą być miarodajne okoliczności faktyczne, ujawnione dopiero p o wydaniu decyzji, o której uchylenie chodzi.

wienia postępowania, gdyby zachodził jeden z warunków określonych w art. 95 prawa o postępowaniu administracyjnym. Dla zilustrowania tych zasad może posłużyć następujący przykład: Obywatelka polska, która przez zamążpójście za cudzoziemca utraciła obywatelstwo polskie, osiedliła się po wojnie w Polsce i przedstawiając wyrok sądu zagranicznego o uznaniu jej męża (zaginionego podczas wojny) za zmarłego, prosi o przywrócenie jej obywatelstwa polskiego na zasadzie art. 10 ustawy o obywatelstwie. Starosta wydaje decyzję zgodną z jej wnioskiem. Po pewnym czasie dowiaduje się wojewoda, że uznany za zmarłego mąż żyje, a przeprowadzone przez niego dochodzenia to potwierdzają. Mimo takiego wyniku swego dochodzenia wojewoda nie może uchylić decyzji starosty na zasadzie pkt. b art. 101, ponieważ decyzja ta nie jest pozbawiona podstawy prawnej, przeciwnie jest ona oparta na stanie faktycznym ustalonym zgodnie z wynikami postępownia wyjaśniającego (wyrok sądu zagranicznego — dowód z dokumentu) i zgodna z art. 10 ustawy o obywatelstwie. Decyzja ta jednak powinna ulec zmianie z tego powodu, że ustawodawstwo polskie nie pozwala na posiadanie podwójnego obywatelstwa przez żonę (zagranicznego i polskiego). Zmiana taka może być przeprowadzona drogą wznowienia postępowania na zasadzie pkt. b art. 95 prawa o postępowaniu administracyjnym.

Przytoczone wyroki Najwyższego Trybunału Administracyjnego pozwalają na ustalenie, że za decyzje, wydane bez jakiejkolwiek podstawy prawnej, uważać należy:

1) decyzje nieuzasadnione ani w powołanym w nich, ani też w żadnym innym przepisie prawa materialnego bez względu na to, czy decyzje te są, czy też nie są wadliwe pod względem formalno-prawnym;

2) decyzje oczywiście sprzeczne z wyraźnym przepisem ustawowym;

3) decyzje, w których zastosowana przez władzę orzekającą interpretacja przepisu ustawowego jest oczywiście sprzeczna z danym przepisem lub z prawem wogóle;

4) decyzje pozbawione podstawy formalno-prawnej wówczas, gdy prawo formalne uzależnia wydanie decyzji od zaistnienia pewnych określonych warunków, które w danym przypadku nie zachodzą;

5) decyzje, w których władza orzekająca dopuściła się dowolności przy ustalaniu stanu faktycznego lub przy ocenie dowodów.

Ogólnie podnieść należy, że przepis pkt. b art. 101 nie może podlegać interpretacji rozszerzającej, oraz że w imię pewności prawnej należy raczej skrępować zakres swobody administracji w związku z uprawnieniami z art. 101. Potwierdza to również należycie zrozumiana osnowa przepisu (brak j a k i e j k o l w i e k podstawy prawnej). Jeżeli władza administracyjna w ramach swej kompetencji i zgodnie z istniejącą podstawą prawną, ale z pominięciem świadomym lub przez przeoczenie pewnych ustawowych wskazań lub na-

wet warunków wydała akt, natenczas nie może ona następnie skorzystać z pkt. b art. 101[19]). „Powtarzające się w art. 101 określenia: „oczywisty" (pkt. a) — „jakkolwiek" (pkt. b) — „niewątpliwy" (pkt. d) — wskazują na intencję ustawodawcy podciągnięcia pod art. 101 tylko takich przypadków, w których istnienie wymienionych w tym artykule warunków jest zupełnie wyraźne, wynika niedwuznacznie z akt sprawy i z obowiązującego przepisu i nie wymaga ustalenia ani w formie dalszych dochodzeń, ani przez interpretację przepisu"[20]).

Pkt. c art. 101 pozwala na uchylenie przez władzę nadzorczą decyzji, której wykonanie wywołałoby przestępstwo sądowo-karalne. Wprawdzie przepis ten mówi tylko o przestępstwach karanych w drodze sądowej, lecz nie może ulegać wątpliwości, że władzy nie wolno wydawać także takich decyzyj, których wykonanie powoduje przestępstwo karane w drodze administracyjnej. Ukarany bowiem w postępowaniu karno-administracyjnym ma zawsze prawo żądać, by sprawa skierowana została na drogę sądową[21]). Każda przeto decyzja, któraby w razie wykonania wywołała przestępstwo karane czy to w drodze sądowej, czy też administracyjnej, powinna ulec uchyleniu przez władzę nadzorczą na zasadzie pkt. c art. 101.

W pkt. d art. 101 uprawniona została władza nadzorcza do uchylania decyzyj oczywiście i niewątpliwie niewykonalnych. Ustawodawca ma tu na myśli niewykonalność f a k t y c z n ą. Decyzje bowiem p r a w n i e niewykonalne, a więc takie, które zawierają treść nieznaną prawu, pozbawione są jakiejkolwiek podstawy prawnej i podlegają wobec tego uchyleniu na zasadzie pkt. b art. 101. To też pierwowzór naszego prawa o postępowaniu administracyjnym — austriacka ustawa z 21 lipca 1925 r. — mówi w tym przypadku wyraźnie o decyzjach faktycznie niewykonalnych. Taką decyzją będzie np. nakaz stawienia się w siedzibie władzy, skierowany do świadka, który w danej chwili jest obłożnie chory.

Wreszcie na zasadzie pkt. e art. 101 mogą być uchylane decyzje, które zawierają wadę powodującą ich nieważność na mocy wyraźnego przepisu prawa. „Uchylenie decyzji w oparciu o ten przepis może mieć miejsce tylko w tych wypadkach, gdy nieważność decyzji jest wyraźnie przewidziana w danym konkretnym przepisie prawa przez umieszczenie t. zw. klauzuli nieważności[22]).

Prawo uchylania decyzyj w przypadkach, określonych w art. 101, posiada każda władza nadzorcza w stosunku do decyzyj wszystkich władz podległych, a władza naczelna w stosunku do własnych decyzyj. Prawomocna decyzja wójta może więc zostać uchylona nie tylko przez starostę, jako bezpośrednią władzę nadzorczą, lecz rów-

---

[19]) Prof. Jerzy Langrod — OPA z 1935 r. Nr 1219.
[20]) Roman Hausner — OPA z 1932 r. Nr 127.
[21]) Art. 640 kodeksu postępowania karnego (poz. 725 Dz. Ust. z 1932 r.).
[22]) Wyrok N. T. A. z 8.III.1932 r. L. rej. 3823/30 — ZW Nr 513 A i wyrok z 9.IV.1937 r. L. rej. 1064/35 — OPA Nr 2341.

nież przez wojewodę i przez resortowego ministra; decyzja zaś ministra może być uchylona tylko przez niego samego (pomijając oczywiście uchylenie decyzji nie w drodze nadzoru, lecz na skutek skargi przez Trybunał Administracyjny).

Poza tym resortowy minister jako przedmiotowo właściwa władza naczelna, może w myśl art. 101 z urzędu uchylić lub zmienić w koniecznym zakresie każdą prawomocną decyzję, o ile niepodobna w inny sposób usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu, albo odwrócić ciężkich szkod dla gospodarstwa społecznego. Strony, dotknięte w swych prawach taką decyzją, mogą żądać od Skarbu Państwa odszkodowania na drodze sądowej, co oczywiście nie oznacza, że Skarb Państwa pozbawiony jest możności dobrowolnego wypłacenia odszkodowania w słusznej wysokości.

Jeżeli władza w danym przypadku nie skrzysta z uprawnień przysługujących jej na mocy art. 101 i 102, a więc nie uchyli z urzędu wadliwej decyzji lub też wniosek osoby zainteresowanej o uchylenie takiej decyzji załatwi odmownie, wówczas w myśl art. 103 niewkroczenie władzy lub jej odmowna decyzja nie stwarzają podstawy do jakichkolwiek roszczeń i nie mogą być przedmiotem odwołania w trybie administracyjnym, ani też skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, ponieważ w tym przypadku decyzja, czy władza zechce wykorzystać swe uprawnienia, pozostawiona jest całkowicie swobodnemu uznaniu, a takie decyzje wyłączone są spod orzecznictwa Trybunału[23]). „Zasadniczą cechą postępowania nadzorczego, niezależnie od tego, czy wkroczenie władzy nadzorczej następuje z wałsnej inicjatywy władzy, czy też na skutek zgłoszenia zażalenia, jest to, że żalący się nie ma legitymacji do żądania, by władza nadzorcza wykorzystała swe uprawnienia nadzorcze i nie jest wobec tego uprawniony do wniesienia skargi z powodu nieuwzględnienia tego zażalenia"[24]).

Przepisy dotyczące uchylenia i zmiany decyzyj, zawarte w art. 100 — 102, nie naruszają kompetencji władz co do cofania lub ograniczania udzielonych koncesyj, zezwoleń, upoważnień i innych nadawanych przez władzę uprawnień, zastrzeżonej w poszczególnych przepisach (art. 104), jak np. w rozporządzeniu o sprzedaży wyrobów tytoniowych[25]), którego § 3 pozwala władzy na cofnięcie koncesji na sprzedaż wyrobów tego monopolu.

Porównując przepisy art. 99, 100 i 102 z przepisem art. 101 stwierdzić należy, że podczas gdy art. 99, 100 i 102 normują uchylenie i zmianę decyzyj w a ż n y c h, art. 101 uprawnia władzę nadzorczą do uchylania decyzyj jako n i e w a ż n y c h. Z tej zasadniczej różnicy wypływa dalsza, a mianowicie, że skutki uchylenia decyzji na podstawie art. 99, 100 i 102 występują dopiero z chwilą wy-

[23]) Art. 6 pkt. 2 prawa o N. T. A. (poz. 806 Dz. Ust. z 1932 r.) i wyrok N. T. A. z 3.II.1934 r. L. rej. 1849/31 — ZW Nr 722 A.

[24]) Wyrok N. T. A. z 9.III.1934 r. L. rej. 10999 31 — ZW Nr 738 A.

[25]) Poz. 676 Dz. Ust. z 1933 r.

dania decyzji uchylającej. Decyzja uchylająca działa więc w tym przypadku ex nunc. Inaczej decyzja wydana na zasadzie art. 101. Uchylając decyzję władzy podległej na mocy tego artykułu jako nieważną, władza nadzorcza tym samym stwierdza, że uchylona decyzja była od samego początku nieważna. Decyzja uchylająca, wydana na podstawie art. 101, działa przeto ex tunc, nie zaś ex nunc.

Wspominaliśmy już, że jakkolwiek decyzja zawiera wady, określone w art. 101, powodujące jej nieważność, to jednak nie jest ona nieważna sama przez się, lecz musi być dopiero formalnie uchylona przez władzę nadzorczą, chociażby nawet wyraźny przepis ustawowy określał ją jako nieważną (klauzula nieważności). Może się to w pierwszej chwili wydawać nielogiczne. Zważyć jednak należy, że gdyby decyzja obarczona wadami, określonymi w art. 101, mogła być uznana za nieważną bez formalnego jej uchylenia, t. j. bez autorytatywnego stwierdzenia jej nieważności przez powołaną do tego władzę, wówczas nie tylko każda władza, lecz także każda osoba zainteresowana mogłyby kwestinować ważność decyzji, co niewątpliwie wprowadziłoby zupełny chaos w stosunkach prawnych.

Pozostaje jeszcze do omówienia stosunek przepisów art. 99—101 prawa o postępowaniu administracyjnym do pkt. 4 art. 31 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej[26]). Artykuł ten poza innymi postanowieniami zawiera przepisy uprawniające wojewodę do uchylania z urzędu lub zmieniania w drodze nadzoru decyzyj władz podległych w przypadkach przewidzianych przez przepisy prawne albo ze względu na interes dobra publicznego. Uprawnienia, nadane wojewodzie tym przepisem, idą więc znacznie dalej niż uprawnienia, wynikające z art. 99—101 prawa o postępowaniu administracyjnym. Powstaje przeto pytanie, czy po wejściu w życie tego prawa przepis pkt. 4 art. 31 wspomnianego rozporządzenia obowiązuje nadal, czy też został uchylony.

Prof. Jerzy Langrod[27]) jest zdania, że przytoczony pkt. 4 art. 31 rozporządzenia z 19.I.1928 r. uważać należy za uchylony z tego powodu, że prawo o postępowaniu administracyjnym ma w stosunku do wspomnianego rozporządzenia charakter ustawy późniejszej, która w art. 104 pozostawiła nienaruszone tylko te kompetencje władz, zawarte w poszczególnych ustawach, które dotyczą cofania lub ograniczania koncesyj i t. p. Skoro zaś uprawnienia wojewody z pkt. 4 art. 31 odnoszą się do innych spraw, uznać należy, że przepis ten został uchylony przez art. 104 prawa o postępowaniu administracyjnym w myśl zasady lex posterior derogat priori.

---

[26]) Poz. 555 Dz. Ust. z 1936 r.

[27]) „Res iudicata w prawie administracyjnym" — Warszawa 1931 — str. 76 — 77.

Inne stanowisko zajął w tej sprawie Najw. Trybunał Administracyjny[28]). Zdaniem N. T. A. z treści art. 31 pkt. 4 rozporządzenia z 19.I.1928 r. wynika jedynie, że wojewoda ma prawo wydawania wymienionych w nim zarządzeń w trybie nadzoru wobec władz i urzędów jemu podległych. W jakich jednak przypadkach takie zarządzenia mogą być wydawane wobec stron i osób zainteresowanych i jaki tryb postępowania należy przy tym zastosować, o tym stanowi późniejsze prawo o postępowaniu administracyjnym, które normuje wszystkie stadia postępowania i ma zastosowanie we wszystkich przypadkach, jeżeli ustawa nie ustanowiła wyjątku. Należy przeto przyjść do wniosku, że przepis pkt. 4 art. 31 rozporządzenia z 19.I 1928 r. obowiązuje nadal, reguluje jednak jedynie uprawnienia wojewody w stosunku do władz podległych a nie ma zastosowania wobec stron i innych osób zainteresowanych, w stosunku do których wojewoda obowiązany jest do przestrzegania przepisów art. 99—101 prawa o postępowaniu administracyjnym.

Zygmunt Krüger[29]) oba te poglądy uważa za nie całkowicie słuszne. Jego zdaniem pkt. 4 art. 31 wspomnianego rozporządzenia winien być rozumiany w ten sposób, że reguluje on kompetencje wojewody wobec władz podległych, lecz zarazem nadaje wojewodzie wobec stron prawo uchylania i zmiany w określonych warunkach decyzyj władz podległych. Ponieważ zaś późniejsze prawo o postępowaniu administracyjnym uchyliło wszystkie przepisy wcześniejsze w zakresie objętym tym prawem, uznać należy, że przepis pkt. 4 art. 31 przestał obowiązywać o tyle, o ile regulował uprawnienia wojewody wobec stron. W każdym razie, kończy Krüger swe wywody, należy z przytoczonych względów uważać wyrażenie „albo ze względu na interes dobra publicznego" za uchylone nawet w tym zakresie, w jakim regulowało ono kompetencje wojewody wobec władz podległych.

Mój pogląd na tę sprawę jest następujący: Jestem zdania, że w pierwszej swej części pkt. 4 art. 31 rozporządzenia z 19.I.1928 r. normuje kompetencje wojewody wobec władz podległych (nadzór nad działalnością), w drugiej zaś części reguluje jego uprawnienia w stosunku do stron, mówi bowiem o uchylaniu i zmianie d e c y z y j. Pojęcia zaś decyzji w rozumieniu prawa o postępowaniu administracyjnym łączy się ściśle z istnieniem strony, której decyzja ta dotyczy, w odróżnieniu od zarządzeń wewnętrznych, kierowanych przez władzę wyższą do władzy niższej lub też regulujących pewne sprawy wewnętrzne danego urzędu. Poza tym podkreślić należy, że w czasie wydania rozporządzenia z 19.I.1928 r. nie istniało jeszcze prawo normujące całokształt postępowania administracyjnego a pewne jego fragmenty umieszczone były w szczególnych normach ustawowych. Przyjąć więc — zdaniem moim — można, że regulując organizację

[28]) W wyroku z 27 V.1932 r. L. rej. 9076 30 — ZW Nr 549.
[29]) W artykule cytowanym w uwadze 7/.

i z a k r e s d z i a ł a n i a władz administracji ogólnej ustawodawca i w tym przypadku chciał unormować fragment postępowania administracyjnego i wyposażył wojewodę, jako szefa administracji ogólnej na obszarze województwa, w prawo uchylania i zmiany nie zarządzeń wewnętrznych, bo to uprawnienie samo przez się wynika z prawa nadzoru, lecz decyzyj wydawanych przez władze podległe wojewodzie w stosunku do stron. To też uważam że druga część pkt. 4 art. 31 rozporządzenia z 19.I.1928 r. dotyczy wyłącznie uprawnień wojewody wobec stron. Wobec tego zaś, że ta druga część dotyczy uchylania i zmiany decyzyj, a więc dziedziny w sposób wyczerpujący uregulowanej przez później wydane prawo o postępowaniu administracyjnym, uznać należy, że część ta uchylona została przez art. 119 tego prawa.

S. T.

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 23.V.1947 r. (Dz. Ustaw Nr 42, poz. 203), nowelizując rozporządzenie o należnościach w razie pełnienia czynności służbowych poza zwykłym miejscem służbowym oraz w razie przeniesienia na inne miejsce służbowe (poz. 228 Dz. Ust. z 1945 r.), podwyższa diety do 450 zł. dziennie. Przy podróżach do Warszawy, Gdańska, powiatu gdańskiego, Gdyni, powiatu morskiego oraz na obszar Ziem Odzyskanych z wyjątkiem powiatów gliwickiego, bytomskiego i zabrskiego diety wynoszą 500 zł. dziennie. Jeżeli funkcjonariusz nie mógł korzystać z noclegów służbowych, przysługuje mu zwrot kosztów noclegu w wysokości rzeczywiście poniesionej udowodnionej rachunkiem. W razie nieprzedłożenia rachunku wypłaca się 100 zł. za każdą noc.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 23.V.1947 r. (Dz. Ust. Nr 42, poz. 211) wyłącza z gminy wiejskiej Kamień (pow. puławski, wojew. lubelskie) gromadę Kępa Piotrowińska Kolonia i kolonię Kaliszany Herliczko i włącza je do gminy wiejskiej Pawłowice (pow. iłżecki, wojew. kieleckie).

Rozporządzenie Ministrów Administracji Publicznej, Ziem Odzyskanych i Sprawiedliwości z 31.V.1947 r. (Dz. Ust. Nr 42, poz. 217) nakłada na urzędników stanu cywilnego obowiązek zawiadomienia władzy opiekuńczej, t. j. sądu grodzkiego o sporządzeniu aktu urodzenia: 1) dziecka z małżeństwa, jeżeli oboje rodzice zmarli przed sporządzeniem aktu urodzenia, 2) dziecka pozamałżeńskiego, jeżeli matka zmarła przed sporządzeniem aktu urodzenia lub w chwili sporządzenia tego aktu jest małoletnia, t. j. nie ukończyła 18 roku życia, 3) dziecka nieznanych rodziców. Ponadto urzędnicy stanu cywilnego obowiązani są zawiadomić władzę opiekuńczą o sporządzeniu aktu zejścia, o ile według ich wiadomości akt ten dotyczy: 1) ojca lub matki niepełnoletniego dziecka z małżeństwa lub dziecka uprawnionego, jeżeli współmałżonek zmarłego już nie żyje, jest nieznany z miejsca pobytu lub ubezwłasnowolniony, albo jeżeli jego władza rodzicielska uległa zawieszeniu lub odebraniu, 2) ojca lub matki niepełnoletniego dziecka

z małżeństwa unieważnionego lub rozwiedzionego, jeżeli dziecko było powierzone zmarłemu, 3) matki niepełnoletniego dziecka pozamałżeńskiego, nieuznanego (wskutek błędu drukarskiego w tekście rozporządzenia napisano „nieznanego“) i niezrównanego z dzieckiem z małżeństwa, 4) ojca lub matki niepełnoletniego dziecka pozamałżeńskiego, uznanego lub zrównanego z dzieckiem z małżeństwa, jeżeli zmarłemu została powierzona władza rodzicielstka nad dzieckiem, 5) osoby, która pozostawiła niepełnoletnie dziecko przysposobione, jeżeli osoba ta nie pozostawała w związku małżeńskim, albo jeżeli jej współmałżonek już nie żyje, jest nieznany z miejsca pobytu lub ubezwłasnowolniony. Wreszcie urzędnicy stanu cywilnego muszą zawiadomić władzę opiekuńczą o sporządzonych przed nimi aktach uznania niepełnoletniego dziecka pozamałżeńskiego oraz o umieszczeniu wzmianek dodatkowych na marginesie aktow urodzenia osoby niepełnoletniej, dotyczących uznania dziecka pozamałżeńskiego w testamencie i uprawnienia takiego dziecka. Zawiadomienia wyżej wspomniane urzędnicy stanu cywilnego winni przesłać do władzy opiekuńczej w ciągu 7 dni od dnia sporządzenia czynności, będącej podstawą tego zawiadomienia.

Rozporządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z 20.V.1947 r. (Dz. Ust. Nr 45, poz. 232) ustala w wykonaniu ust. 3 art. 7 dekretu o podatkach komunalnych przeciętny przychód z 1 ha gruntów ziemniaczano-żytnich w kwintalach żyta (normę podstawową) oraz przeciętną cenę 1 kwintala żyta dla poszczególnych powiatów w 1946 r. jako podstawę do wymiaru podatku gruntowego.

W wykonaniu dekretu o obowiązku uczestniczenia w obrocie bezgotówkowym, omówionym przez nas w Nr 3—4, Minister Skarbu rozporządzeniem z 25.V.1947 r. (Dz. Ust. Nr 45, poz. 236) określił górną granicę wypłat gotówkowych na 20.000 zł. w stosunku do jednorazowej transakcji, górną zaś granicę pogotowia kasowego na 100.000 zł. Pod pojęciem pogotowia kasowego rozumieć należy zasoby pieniężne, znajdujące się w formie gotówki w kasie głównej i w kasach podręcznych uczestnika obrotu bezgotówkowego.

Ustawą z 4.VII.1947 r. (Dz. Ust. Nr 49, poz. 252) Rząd upoważniony został do wydawania dekretów z mocą ustawy w okresie pomiędzy sesjami Sejmu.

Nr 50 Dziennika Ustaw ogłoszona została pod poz. 257 ustawa skarbowa z 1.VII.1947 r. na rok 1947, oznaczająca wydatki bieżące na sumę 173.706.751.901 zł., zaś dochody bieżące na 173.867.844.350 zł.

W Nr 51 Dziennika Ustaw (poz. 258) ukazało się rozporządzenie wykonawcze z 20.VI.1947 r. do dekretu o podatkach komunalnych (poz. 198 Dz. Ust. z 1947 r.), zaś pod pozycją 259 rozporządzenie wykonawcze z 20.VI.1947 r. do dekretu o finansach komunaalnych (poz. 199 Dz. Ust. z 1947 r.).

Rozporządzenie Ministra Administracji Publicznej z 7.VII.1947 r. (Dz. Ust. Nr 52, poz. 281) ustala dzienne normy zasiłku przysługującego rodzinom żołnierzy Wojska Polskiego i zdemobilizowanym żołnierzom. Zasiłek ten wynosi dla żony i osoby, żyjącej we wspólności małżeńskiej oraz dla zdemobilizowanych żołnierzy 35 zł. w gminach miejskich, a 17 zł. w gminach wiejskich, dla dziecka do lat 16 — 11 zł., względnie 10 zł., dla dziecka powyżej lat 16 oraz dla rodziców i rodzeństwa — 3 zł. względnie 2 zł.

PRZEGLĄD CZASOPISM I WYDAWNICTW.

„**Rada Narodowa**" — dwutygodnik (Redakcja: Warszawa, ul. Podchorążych 99) Nr 11 i 12 za czerwiec br. oraz Nr 13/14 za lipiec br.

Nr 11 otwiera artykuł Heleny Kurkowskiej „Rady narodowe w walce ze spekulacją", wskazujący na rolę rad narodowych w akcji przeciwko spekulacji, którą powinny one prowadzić przez wysuwanie odpowiednich kandydatów na stanowiska kontrolerów, przez współpracę z władzami administracyjnymi, skarbowymi i Komisją Specjalną, przez wciąganie do walki związków zawodowych i organizacyj społecznych, ze specjalnym uwzględnieniem organizacyj kobiecych i spółdzielni, wreszcie przez nacisk moralny na otoczenie. Adam Wendel w artykule „Współpraca rad narodowych z Radą Państwa" nawiązuje do postanowień Małej Konstytucji, wysuwających na czoło uprawnień Rady Państwa sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad terenowymi radami narodowymi i omawia ogólnie kierunki tej działalności. Z innych artykułów umieszczonych w Nr 11 wymienić należy J. Kraczkiewicza „Rośnie sieć bibliotek powiatowych" i H. Kaczyńskiego „Metody pracy Komisji Kontroli". Poza tym numer zawiera kronikę z życia rad, dział bibliografii i porad prawnych.

Nr 12 „Rady Narodowej" przynosi na wstępie omówienie rozporządzenia Rady Państwa o społecznych Komisjach Kontroli Cen, oraz omówienie uchwały Rady Państwa z 7 maja br., dotyczącej współpracy rad narodowych z władzami skarbowymi w dziedzinie gospodarki finansowej samorządu. Z artykułów umieszczonych w tym numerze wymienić należy artykuł Antoniny Spandowskiej „Wielki plan gospodarczy Wojewódzkiej Rady Narodowej w Krakowie", oraz F. Brannego „Spółdzielczość zdrowia w walce z gruźlicą na wsi". Poza tym numer zawiera kronikę działalności rad i dział porad prawnych.

Nr 13 14 (podwójny) „Rady Narodowej" zawiera między innymi artykuł Dr. Jerzego Starościaka „Budżety na rok 1948", wskazujący, że rady narodowe powinny spowodować podjęcie przez swoje organa wykonawcze prac nad budżetami na rok 1948 tak, by przed końcem sierpnia dysponowały już pełnym materiałem

budżetowym. Zarazem daje autor szereg wskazówek co do sposobu ujęcia budżetów, podkreślając między innymi konieczność wykorzystania wszystkich możliwości dochodowych, stosowania zasady oszczędności w gospodarce samorządowej, a także konieczność należytego uzasadniania poszczególnych pozycyj budżetowych. Z innych artykułów wymienić należy artykuł Aleksandra Stolarskiego „Jak się przedstawia w cyfrach akcja kontraktowania trzody chlewnej“ i Antoniny Spandowskiej „Sprawa nierozwiązana“, omawiający zagadnienie przeludnienia w województwie krakowskim. Poza tym numer zawiera omówienia organizacji wewnętrznej i trybu postępowania Komisji Specjalnej do walk z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym, Kronikę prowincjonalną i dział porad prawnych. W „dziale urzędowym“ ogłoszono uchwałę Rady Państwa z 18 czerwca 1947 r. o trybie powoływania Obywatelskich Komisyj Podatkowych oraz zwrócono uwagę na szereg aktualnych okólników ministerialnych.

Demokratyczny Przegląd Prawniczy (Nr 6 i 7 za czerwiec i lipiec br.).

Nr 6 otwiera omówienie zadań sądownictwa i prokuratury w walce ze spekulacją. Następnie Wicemarszałek Sejmu i Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Wacław Barcikowski w artykule „Niebezpieczeństwo tradycjonalizmu i rutynizacji w wymiarze sprawiedliwości“ wyraża pogląd, że społeczeństwo nie przejawiało zaufania do sądownictwa, które trzymając się zdala od nowych prądów politycznych i społecznych, pozostawało za nimi w tyle, a pod pozorem sędziowskiej objektywności było nieraz rzecznikiem społecznej nierówności i krzywdy warstw najniższych, zachowując nastawienie polityczne wbrew postępowi. Autor dochodzi jednak do wniosku, że sądownictwo dziś porzuca te metody postępowania i pójdzie drogą zapewniającą wymiar sprawiedliwości, oparty na zrozumieniu celów rozwoju i postępu społecznego. Numer zawiera dalej artykuł Ministra Sprawiedliwości Czechosłowacji Dr. Jana Drtiny „Prawo w pojęciu i dziele Prezydenta Benesza“, oraz artykuł Jerzego Sawickiego i Arnolda Gubińskiego „Logika celowości, czy logika werbalizmu“, kwestionujący trafność stanowiska Sądu Najwyższego w sprawach przeciw zbrodniarzom wojennym i kollaboracjonistom, oraz szereg innych artykułów, dotyczących sądownictwa powszechnego.

W Nr 7 „Demokratycznego Przeglądu Prawniczego“ Wiceminister Leon Chajn w artykule „O właściwe rozeznanie — Na marginesie trzeciej rocznicy manifestu P. K. W. N.“ podkreśla, że nowy ustrój społeczny w Polsce opiera się na oryginalnej koncepcji polityczno-ustrojowej, wysnutej jeszcze w okresie niewoli, wypływającej z układu określonego procesu społecznego i obliczonej na dłuższą perspektywę historyczną. Dawny aparat państwowy wprzągnięty w aparat państwowy nowej Polski, może spełniać pozytywną

rolę, o ile połączy się z obozem demokracji w walce o hasła postępu, co również odnieść należy i do aparatu państwowego na odcinku wymiaru sprawiedliwości, który powinien stać się gwarantem zabezpieczającym dotychczasowe zdobycze dokonanych reform społecznych i ustrojowych. Aparat ten należy „uzbroić“ we właściwe narzędzia pracy — w szczególności przeprowadzić reformę prawa materialnego i formalnego w kierunku dostosowania jego założeń do naszego systemu ustrojowego, opartego o uspołecznioną i planową gospodarkę. Autor podkreśla doniosłą rolę, jaka przypadła prawnictwu polskiemu, które ma realne możliwości, aby silnie podeprzeć konstrukcje Nowej Polski — Polski postępu społecznego i dobrobytu szerokich rzesz Narodu.

Z innych artykułów umieszczonych w numerze wymienić należy artykuł Ministra Sprawiedliwości Jugosławii F r. F r o l a „Organizacja sądownictwa w federacyjnej Ludowej Republice Jugosławii“ dalej artykuł M i e c z y s ł a w a S i e w i e r s k i e g o „W poszukiwaniu dróg naprawy wymiaru sprawiedliwości“, L e s z k a L e r n e l l a „Przepisy karne o zwalczaniu drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym“, J ó z e f a L i t w i n a „Obcojęzyczne księgi publiczne w obrocie prawnym w Polsce“ i A n i e l i D o k o w s k i e j „Przysposobienie a życie“.

Przegląd notarialny — organ notariatu polskiego. Redakcja: Warszawa — ul. Kapucyńska 6.

Ukazał się Nr 7 — 8 za lipiec i sierpień br.

„Państwo a Prawo“ Nr 7/8 (za lipiec i sierpień br.).

W zeszycie tym zwrócić należy uwagę na artykuł J ó z e f a L i t w i n a „Ustalanie narodowości przez władze administracyjne w najnowszym prawie polskim“. W artykule tym autor stwierdza, że w epoce minionej, hołdującej liberalizmowi w określeniu stosunku jednostki do otoczenia, zagadnienie narodowości, do której się ktoś poczuwa, rozwiązywane było drogą s a m o o k r e ś l e n i a narodowości przez daną jednostkę, a władza administracyjna nie miała żadnego wpływu na określenie przynależności narodowej tej jednostki i nie zajmowała się kwestią, czy określenie to odpowiada rzeczywistości, a między innymi, czy odpowiada ono p o c h o d z e n i u jednostki. Powojenne ustawodawstwo polskie zajęło stanowisko odmienne, przechodząc do systemu stwierdzania p r z e z w ł a d z ę o b i e k t y w n y c h z n a m i o n przynależności jednostki do pewnej narodowości, co przejawia się w dziedzinie prawa o obywatelskie, rehabilitacyjnego, a także agrarnego i gospodarczego. Przy ustalaniu przynależności narodowej decydujące jest nie samo określenie jej przez jednostkę, ale z a c h o w a n i e s i ę jej, wykazujące łączność z daną grupą narodowościową. Autor szczegółowo analizuje postanowienia szeregu odnośnych ustaw w tej kwestii. Zarazem autor wypowiada się za przyjęciem na przyszłość zasady s w o b o d y j e d n o s t k i w określaniu swej narodowości —

poza zakresem stosunków, w jakim prawodawcy państw, które uległy podbojowi hitleryzmu, zmuszeni byli stosowanie tej zasady zawiesić na czas przejściowy, celem likwidacji następstw wojny.

Z innych artykułów zamieszczonych w zeszycie wymienić należy: Jana Jakuba Litauera „O metodzie wypełniania luk w ustawodawstwie" (uwagi na marginesie art. 3 przepisów ogólnych prawa cywilnego), Manfreda Lachsa „Zagadnienia prawne w czasie jesiennej sesji Narodów Zjednoczonych 1946 r.", Władysława Siedleckiego „Istota procesu cywilnego z punktu widzenia interesów państwa i jednostki", Oldricha Kroba „Czechosłowacki porządek prawny" (artykuł zawierający ciekawy materiał porównawczy z nowym ustawodawstwem polskim) i Jana Pisowicza „Przewozy niestałe na wodach publicznych" (artykuł z dziedziny prawa wodnego).

Zeszyt zawiera ponadto bogaty dział recenzyjny, dodatek cywilistyczny i kryminologiczny.

„Administracja i samorząd na Ziemiach Odzyskanych" Nr 3 5 i 5/6.

Nr 3 4 zawiera następujące artykuły: Dr. Alfonsa Klafkowskiego „Podstawy prawne granicy Odra—Nisa Łużycka", Haliny Kurowskiej „Uprawnienia miejscowych władz porządku publicznego (wójtów, burmistrzów) na Ziemiach Odzyskanych", Dr. Stanisława Rudkowskiego „Kontrola wewnętrzna w administracji miejskiej", Stanisława Szpytko „Finanse komunalne", Ignacego Machcińskiego „Zniesienie Izb Rolniczych a Związek Samopomocy Chłopskiej" i St. Pieńkowskiego „Polacy ewangelicy, czy Niemcy mówiący po polsku".

Nr 5 6 otwiera artykuł prof. Antoniego Peretiatkowicza „Konstytucja Lutowa", omawiający ogólnie postanowienia t. zw. Małej Konstytucji, Dr. Alfonsa Klafkowskiego „Pozycja prawna Ziem Odzyskanych", „Stanisława Szpytko „Wymiar podatków samorządowych" (podatek gruntowy), Wawrzyńca Gaertnera „Dekret o uporządkowaniu rejestrów uprawnień przemysłowych" i Stanisława Pieńkowskiego „Polacy Ewangelicy".

„Gospodarka planowa", Warszawa — ul. Senacka 3.

Nr 11 z 20 czerwca br. zawiera między innymi artykuł Stefana Kołakowskiego „Reforma systemu podatkowego", w którym autor omawia najważniejsze zasady nowego systemu podatkowego w porównaniu z przedwojennym, uwzględniając i podatki pobierane na rzecz związków samorządu terytorialnego. Zarazem omawia autor również reformę postępowania podatkowego i organizacji władz podatkowych.

„Życie gospodarcze“ — dwutygodnik — Katowice, ul. 3-go Maja 23, ukazał się Nr 12—13 za lipiec br., w którym umieszczono szereg artykułów z dziedziny gospodarczej oraz bogatą kronikę życia gospodarczego.

Między innymi wymienić należy artykuł Zdzisława Dzogi „Zagadnienia na tle nowego dekretu o przedsiębiorstwach państwowych“ i prof. Dr. Stefana Rozmaryna „W sprawie przepisów wykonawczych o obrocie bezgotówkowym“.

„Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny“ — miesięcznik — Katowice.

Nr 6 (za czerwiec br.) zawiera między innymi obok dokończenia artykułu Prof. Dr. Langroda „Administrowanie a rządzenie“, część drugą rozpoczętego w numerze poprzednim artykułu Prof. Dr. Tadeusza Bigo „Sądownictwo Administracyjne w Polsce“, w którym autor wypowiada się za przyjęciem przy restytuowaniu sądownictwa administracyjnego zasady wykonywania tego sądownictwa przez niezawisłe Sądy, odrębne od sądownictwa powszechnego, zorganizowane dwustopniowo i obejmujące swym zasięgiem całą administrację publiczną.

„Gaz, woda i technika sanitarna“ — miesięcznik, Redakcja: Warszawa, ul. Koszykowa 81.

Nr 6 za czerwiec br. przynosi artykuł inż. Zygmunta Rudolfa „Zaopatrzenie w wodę na tle stanu sanitarnego Polski“ (referat wygłoszony na XXIV Zjeździe polskich gazowników, wodociągowców i techników sanitarnych we Wrocławiu w 1947 r.), dalej artykuł Inż. Leonarda Jastrzębskiego „Stan techniczny uzdrowisk dolnośląskich“ i Inż. Jana Justa „Stan sanitarno-higieniczny wodociągów w Polsce w świetle badań dokonanych przez Państwowy Zakład Higieny w roku 1926“. Oba powyższe artykuły stanowią również referaty wygłoszone na Zjeździe wrocławskim.

Nr 7 8 za lipiec—sierpień br. zawiera między innymi artykuły: Inż. Jana Drzewieckiego „Budowa gazociągów dalekosiężnych“ (referat wygłoszony na Zjeździe wrocławskim). Inż. Zygmunta Skrobeckiego „Osadniki systemu Oms“ (stosowane przy kanalizacji), Inż. Bolesława Sperskiego „O uruchomieniu nowych pieców w Gazowni Krakowskiej“, Inż. Kazimierza Pączkiewicza „Ogrzewanie i wietrzenie w dobie obecnej“, Inż. Henryka Janczewskiego „Taryfy za gaz, wodę i kanały w II kwartale 1947“, oraz Inż. Jana Baczyńskiego „Frontem do konsumenta“ (artykuł zwracający uwagę na zainteresowania i potrzeby konsumentów gazu).

Wiadomości Statystyczne Gł. Urzędu Statystycznego. Warszawa, ul. Narbutta 33.

Ukazały się Nr 6—8 za kwiecień i Nr 9 za maj br. Między innymi w zeszycie 6 7 ogłoszono dalsze cyfry statystyczne, odnoszące się do

ruchu repatriacyjnego i reemigracyjnego przez punkty etapowe zachodnie P. U. R., jako też do akcji przesiedleńczej ludności ukraińskiej, białoruskiej i litewskiej z Polski do Z. S. R. R.

WYDAWNICTWA NADESŁANE

Mapa Polski (1:500.000) Wojskowy Instytut Geograficzny, Warszawa 1947 r. (trzy arkusze — Warszawa — Gdańsk — Szczecin).

Bezpośrednio po wyzwoleniu Warszawy, Wojskowy Instytut Geograficzny przystąpił do działalności. Równocześnie z pracami budowlanymi i montażowymi przygotowano w zupełnie ogołoconym gmachu najniezbędniejsze elementy prac kartograficznych, tak, że już w roku 1945 ukazała się na razie w małym nakładzie, dziś zupełnie wyczerpana Mapa Polski w skali 1:1000.000.

Obecnie wychodzi arkuszami Mapa Polski w skali 1:500.000. Wydane dotąd trzy arkusze — Warszawa, Gdańsk, Szczecin, są częścią Mapy Polski złożonej z 12 arkuszy, obejmujących cały obszar Państwa w nowych granicach. Jest to przeglądowa mapa do użytku zarówno w pracy gabinetowej, jak i w terenie. Rysunek uproszczony z zachowaniem, a nawet spotęgowaniem pewnych cech, charakterystycznych. Rzeźba powierzchni przedstawiona warstwicami co 20 m, w obszarach górskich co 50 m; rzeźba dna morskiego izobatami co 10 m. Mapa podaje wszystkie koleje normalnotorowe w eksploatacji i budowie, wąskotorowe oraz kolejki gospodarcze. Oznaczone są także wszystkie stacje i przystanki. Z dróg kołowych wydzielono autostrady, szosy główne, drugorzędne, trakty i drogi wiejskie. Uwidoczniono obszary bagienne i podmokłe, oraz obszary leśne. Osiedla podzielono na trzy grupy—miasta, miasteczka i wsie, a ich wielkość rozróżniono wielkością pisma. Na mapie uwzględniono wszystkie miejscowości posiadające ponad dwa tysiące mieszkańców.

Na marginesie mapy dodano objaśnienia znaków topograficznych i skrótów oraz szkice objaśniające położenie arkusza, podział administracyjny, szkic szos głównych z kilometrażem, oraz szkic hipsometryczny z nazwami regionów geograficznych. Granice administracyjne z zaznaczeniem siedzib urzędów powiatowych i wojewódzkich dopełniają całości.

Wydane arkusze mapy wykonane zostały pod każdym względem bez zarzutu.

Wydawnictwo bardzo potrzebne, zapełnia dotkliwą lukę w tej dziedzinie. Byłoby bardzo pożądane, aby dalsze arkusze mapy ukazać się mogły już w niedługim czasie.

Aleksander Czesław Meleń: „Le droit des gens et le système du droit polonais“. Fryburg 1945 r. (str. 120).

Praca doktorska autora złożona Wydziałowi Prawnemu Uniwersytetu we Fryburgu.

Morze i Odra — Zeszyt I sprawozdania IV Sesji Rady Naukowej dla zagadnień Ziem Odzyskanych, Kraków 1947 r. (90 str.). Wydawnictwo Biura Studiów osadniczo-przesiedleńczych (Kraków, Plac Szczepański 5).

Wydawnictwo to, rozpoczynające cykl sprawozdań z IV Sesji Rady Naukowej dla zagadnień Ziem Odzyskanych, odbytej w Krakowie w grudniu 1946 r., obejmuje szereg referatów dotyczących problemów morskich i odrzańskich.

OPINIE I PORADY PRAWNE.

Zagadnienia z zakresu podatków komunalnych.

Kontynuuję rozważania, rozpoczęte w poprzednim numerze „Gazety Administracji" na tematy, związane ze stosowaniem przepisów o podatkach komunalnych. Wybór tych tematów jest poniekąd przypadkowy, gdyż dokonywany przez samo życie i jego potrzeby. Stanowi to jednak również i o jego wartości, wskazuje bowiem na aktualność i żywotność poruszanych zagadnień.

1. Czy użyty w art. 25 ust. 2 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych termin „samorząd" obejmuje tylko samorząd terytorialny, czy również i inne rodzaje samorządów?

Samorząd nie jest pojęciem, zaczerpniętym z prawa pozytywnego, a i w nauce prawa określenie jego istoty wywołuje liczne spory. Początkowo był on rozumiany jako niezależność związku komunalnego od władzy państwowej i w tym znaczeniu odnosił się tylko do związków komunalnych. Z biegiem czasu pojęcie to zostało znacznie rozszerzone, obecnie można by było z punktu widzenia teoretycznego za samorząd uważać tę część administracji, która przy sprawowaniu powierzonych jej zadań korzysta w pewnym zakresie z samodzielności i nie jest hierarchicznie podporządkowana wyższym władzom. Określenie to jednak wykracza znacznie poza ramy, ustalone przez naszego ustawodawcę. Jeżeli więc chodzi o obowiązujące przepisy, to w kwestii, co należy uważać za samorząd, daje nam pewne wskazówki ustawa konstytucyjna z 1921 r., która w art. 68 ustala: „Obok samorządu terytorialnego osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie: izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i in.".

W ten sam, mniej więcej, sposób określała samorząd w art. 72 i 76 dziś już nieobowiązująca ustawa konstytucyjna z roku 1935. Zaliczała ona ponadto do samorządu gospodarczego wolne zawody, co, zresztą, jak sądzę, nie można by uważać za rozszerzenie tego pojęcia ustalonego przez Konstytucję z 1921 r. I ta ostatnia bowiem wymienia poszczególne rodzaje tylko przykładowo, a z charakteru swego samorząd wolnych zawodów nie różni się zasadniczo od innych form, w tym

przykładowym wyliczeniu wskazanych. Jak z tych określeń wynika nasz ustawodawca uznaje dwa rodzaje samorządu: terytorialny i gospodarczy, przy czym granice tego ostatniego nie są dokładnie sprecyzowane.

Przechodząc obecnie do interesującego nas zagadnienia w dziedzinie przepisów podatkowych, musimy stwierdzić, iż ulegało ono z biegiem czasu pewnym zmianom. Spotykamy się z tym określeniem, między innymi, w przepisach o podatku od nieruchomości i podatku od lokali. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o wymiarze i poborze państwowego podatku od nieruchomości w gminach wiejskich i miejskich (Dz. Ust. Nr 76, poz. 717, 1934 r.) w art. 2 ust. 2 wymienia „związki samorządowe", a ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali (Dz. Ust. Nr 76, poz. 718, 1934 r.) również art. 2 ust. 2 „urzędy i instytucje samorządowe", jako zwolnione od tych podatków. Rozporządzenia zaś wykonawcze do tych ustaw (do rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o podatku od nieruchomości — § 4 rozporządzenia z dnia 14.IX.34 (Dz. Ust. Nr 85, poz. 771, 1934 r.) i do ustawy o podatku od lokali — § 5 rozporządzenia z dnia 14.IX.34 r. (Dz. Ust. Nr 85, poz. 772, 1934 r.) zawierają identyczną wykładnię terminu „samorząd", przez „samorząd" rozumie się „samorząd terytorialny". Poprzednie rozporządzenia wykonawcze żadnej wykładni nie zawierały). Jednakże już w wyroku z dnia 9 marca 1936 r. L. rej. 3440 35, Najwyższy Trybunał Administracyjny interpretując art. 2 ust. 2 cytowanej ustawy o podatku od lokali, orzekł ,że Izby Lekarskie, jako instytucje samorządowe, wolne są od podatku lokalowego. W wyroku tym Najwyższy Trybunał Administracyjny nie zajmował się § 5 rozporządzenia wykonawczego z dnia 14.IX.34 r., w którym użyty w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. w zdaniu „urzędy i instytucje samorządowe" termin „samorząd" został określony, jako „samorząd terytorialny", gdyż rozpoznawane przez Najwyższy Trybunał Administracyjny orzeczenie było wydane przed wejściem w życie tego przepisu. Wkrótce jednak potem w wyroku z dnia 29 grudnia 1937 r. w sprawie L. rej. 3285 36 Najwyższy Trybunał Administracyjny rozpoznawał podobne zagadnienie ze skargi Izby Adwokackiej w Poznaniu na orzeczenie, oparte już na wyżej wymienionym rozporządzeniu wykonawczym. Uznawszy, iż Izba Adwokacka, jako instytucja samorządowa, nie podlega podatkowi od lokali, Najwyższy Trybunał Administracyjny wywodzi: „Jeżeli zaś p. 2 § 5 rozporządzenia wykonawczego Ministra Skarbu z dnia 14.IX.34, poz. 772 Dz. Ust. stanowi inaczej, zaznaczając, iż przez „samorząd" rozumie się „samorząd terytorialny", to należy stwierdzić, że rozporządzenie wykonawcze nie jest samoistnym źródłem prawa i nie może skutecznie zmieniać „względnie ograniczać przepisów ustawy". Dekretami Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14.I.1936 r. o podatku od nieruchomości (Dz. Ust. Nr 3, poz. 14, 1936 r.) oraz z dnia 14.XI.1935 r. o podatku od lokali (Dz. U. Nr 82, poz. 505. 1935 r.) zostały uchylone poprzednie przepisy, w nowych

zaś interesujący nas przepis w dekrecie o podatku od nieruchomości pozostał bez zmian, a w dekrecie o podatku od lokali zostało opuszczone słowo „instytucje". Można było sądzić, że takie ograniczenie zakresu zwolnień samorządu od podatku było spowodowane stanowiskiem Najwyższego Trybunału Administracyjnego i zmierzało do wyłączenia samorządu gospodarczego. Tymczasem Ministerstwo Skarbu w roporządzeniach wykonawczych do obu tych dekretów (§ 4 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 20 kwietnia 1936 r. o wykonaniu dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 listopada 1935 r. o podatku od lokali, Dz. Ust. Nr 33, poz. 258 oraz § 8 rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 20 kwietnia 1935 r. o wykonaniu dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14.I.1936 r. o podatku od nieruchomości) zarządziło: „Przez „urzędy samorządowe" („związki samorządowe") rozumie się urzędy (związki) samorządu terytorialnego i gospodarczego". W świetle tych przepisów, jak sądzę, pogląd wypowiedziany przez znanych komentatorów „kodeksu podatkowego" Józefa Szkawlenę i Stefana Kołakowskiego, że przytoczone wyżej wyroki Najwyższego Trybunału Administracyjnego utraciły swoje znaczenie, gdyż stwierdzają, że zarówno Izba Lekarska, jako też i Izba Adwokacka są „instytucjami", a nie „urzędami" samorządowymi, należy uznać za błędny. Gdyby bowiem w ten sposób rozumieć ten przepis, stałby się on zupełnie bezprzedmiotowym, gdyż nie tylko wyżej wymienione Izby Lekarskie i Adwokackie, ale również organa innych rodzaji samorządu gospodarczego, jak Izby Rzemieślnicze, Handlowo-Przemysłowe i Rolnicze również należałoby uznać za „instytucje", a nie „urzędy". Niewątpliwie definicja „urzędu" nasuwa pewne trudności. Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku z dnia 2.XI.1938 r. L. rej. 1951/37 w sprawie ze skargi Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych w Warszawie wypowiedział opinię, że „cechą charakterystyczną urzędu jest wykonywanie władzy". Rzeczywiście w potocznej terminologii prawniczej terminowi temu takie właśnie nadaje się znaczenie, jednakże spotykamy się również z określeniem „Urząd Pocztowy", „Urząd Telegraficzny", „Urząd Kolejowy". Wiemy zaś, że zarówno „Polskie Koleje Państwowe", jak również „Polska Poczta, Telegraf i Telefon" nazywane przez ustawodawcę „przedsiębiorstwem" są w istocie rzeczy zakładami publicznymi i „władzy publicznej" w sensie podanym przez wyżej wymieniony wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego nie wykonywują. Sądzę przeto, że właściwszym jest określenie, podane przez prof. Peretjatkowicza w jego pracy „Podstawowe pojęcie prawa administracyjnego" (Poznań, 1947 r., str. 36). „Przez Urząd rozumiemy osobę fizyczną lub grupę osób, której zostały powierzone pewne funkcje publiczne, wyodrębnione terytorialnie i rzeczowo w danym systemie administracyjnym. Pojęcie Urzędu jest szersze, aniżeli pojęcie władzy adminisracyjnej, b o n i e k a ż d y u r z ą d j e s t w ł a d z ą. Władzą administracyjną nazywamy te urzędy, które posiadają imperium, czyli władztwo państwowe, a mianowicie

prawo wydawania nakazów i egzekwowania ich siłą przymusową". Należy stąd wnioskować, że w myśl art. 2 ust. 2 rozporządzenia o podatku od lokali z dnia 14.XI.35 r. były wolne od tego podatku lokale zajmowane przez instytucje (w szerokim znaczeniu tego słowa) wszystkich rodzajów samorządu gospodarczego, wykonujące funkcje publiczne.

Przepis ten ma takie same brzmienie („Urząd samorządowy"), co i przepis art. 25 ust. 2 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych, który uchylił moc obowiązującą wyż. wym. dekretu z dnia 14.XI.35 r. Już przeto z tego tylko powodu należałoby sądzić, że stosuje się do niego taka sama wykładnia. Nie bez znaczenia ponadto jest fakt, że w art. 16 tego dekretu w analogicznym przepisie, regulującym zwolnienie od podatku od nieruchomości, jest użyty termin „związki samorządu terytorialnego". Dowodzi to niezbicie, że ustawodawca, używając w tym samym dekrecie różnych terminów, chciał tym normom nadać różną treść. Jeżeli przeto w art. 25 ust. 2 użył terminu ogólniejszego „samorząd" niż w art. 16, gdzie wprowadził termin ściślej sprecyzowany „związki samorządu terytorialnego", musiał mieć na myśli obydwa rodzaje tego samorządu— terytorialny i gospodarczy.

Odpowiadając przeto na pytanie, postawione na wstępie należy stwierdzić, że użyty w art. 25 ust. 2 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. termin „samorząd" obejmuje zarówno samorząd terytorialny, jak i samorząd gospodarczy.

2. Czy zamieszkiwanie osoby, która sama nie korzystając w charakterze najemcy lub podnajemcy z lokalu użytkowego jest udziałowczynią Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, korzystającej z takiego lokalu, powoduje dla lokalu przez nią zajmowanego skutki, przewidziane w art. 29 ust. 2 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych?

Zwyżka podatkowa, którą ustanawia ten przepis, jest spowodowana zamieszkiwaniem osoby, korzystającej w charakterze najemcy lub podnajemcy z lokalu użytkowego. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, korzystająca z lokalu użytkowego, jest osobą prawną zupełnie odrębną od osoby fizycznej, zamieszkałej w lokalu omawianym. Fakt więc zamieszkiwania udziałowca spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w lokalu mieszkalnym sam przez się zwyżki podatkowej, przewidzianej w cytowanym art. 29 ust. 2, nie powoduje. Na pytanie więc postawione na wstępie odpowiedź powinna być przecząca.

3. Jak należy rozumieć określenie „gospodarstwo rolne", użyte w art. 4 dekretu z dnia 13 kwietnia 1945 r. o reformie samorządowego systemu podatkowego (Dz. Ust. Nr 13, poz. 73, 1945 r.)?

Wątpliwości, jakie nasunął ten przepis, powstały stąd, że ustawodawca, wprowadzając progresję w stosunku do większych, a degresję w stosunku do mniejszych obszarów, użył wyrażenia „gospo-

darstwa rolne", w ten sposób jakby ograniczając stosowanie tego przepisu do gruntów, użytkowanych pod uprawę rolną. Władze zaś wymiarowe, opierając się na dotychczasowej praktyce i wskazówkach Ministerstwa Administracji Publicznej, stosowały przewidziane w tej normie zwyżki, względnie zniżki do wszystkich gruntów, podlegających opodatkowaniu. Z tego powodu wynikły liczne spory, zwłaszcza przy wymiarach podatku gruntowego od obszarów leśnych, znajdujących się pod zarządem Ministerstwa Leśnictwa i wywołały sprzeciwy zainteresowanych władz oraz komentarze w prasie fachowej (patrz tygodnik „Rada Narodowa" Nr 51 52 1946 r.). Komentarze te stoją na stanowisku, że podwyżka z art. 4 dekretu stosowana być winna wyłącznie do gospodarstw rolnych, których eksploatacja jest oparta na uprawie rolnej, natomiast nie obejmuje gospodarstw leśnych, opierających podstawy swej działalności na uprawie leśnej. Jako uzasadnienie tego stanowiska wysuwa się argument, że art. 4 jest przepisem specjalnym i jako taki nie może ulegać interpretacji rozszerzającej. Również i ratio legis, zdaniem tych komentarzy przemawia za taką wykładnią, gdyż ustawodawca dążył do obciążenia większym podatkiem obszarów rolnych, które są znacznie rentowniejsze, niż takie same obszary leśne.

Czy zapatrywanie takie nie jest jednak słuszne tylko pozornie? Bezspornym jest fakt, że progresja (zresztą znana naszemu systemowi podatkowemu i w stosunku do innych podatków) była wprowadzona w podatku gruntowym na obszarze całego Państwa ustawą z dnia 15.VI.1923 r. i od tego czasu bez przerwy obowiązuje do chwili dzisiejszej, gdyż zarówno treść przepisu art. 7 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 listopada 1936 r. (Dz. Ust. Nr 85, poz. 598, 1936 r.), poprzedzającego dekret z 1945, jak i art. 10 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. (Dz. Ust., Nr 40, poz. 198, 1947 r.), który dekret z 1945 r. uchylił, nie budzą w tej kwestii żadnych wątpliwości. Dekret z 1945 r. był wywołany koniecznością dostosowania przepisów podatkowych do nowych warunków gospodarczych, powstałych bezpośrednio po wojnie i wydany tylko na okres przejściowy do czasu ich ustabilizowania się. Jakież byłoby wreszcie stanowisko ustawodawcy, gdyby na ten okres przejściowy odstąpił od stale przez niego stosowanej zasady progresji i stworzył privilegium odiosum tylko dla gospodarstw rolnych. Przytoczony wyżej argument, że są to obszary najrentowniejsze, jest oczywiście chybiony. Wprawdzie rzeczywiście grunty leśne dają mniejsze efekty finansowe niż grunty rolne, lecz okoliczność ta była już uwzględniona przez ustawodawcę, który w artykule 3 dekretu z 1945 r. wyznaczył dla nich stawki podatkowe 10-krotnie mniejsze. Nie może jednak mieć ona wpływu na stosowanie progresji, zmierzającej do uchwycenia obfitszego źródła podatkowego od innej strony, mianowicie od strony wielkości obszaru. Co jednak jest istotniejsze, że wykładnia taka zwalniałaby od zwyżki nie tylko grunty leśne, lecz wszelkie inne, użytkowane nie jako gospodarstwa rolne, a więc gospodarstwa ogrodnicze, sadowni-

cze, rybne i t. p. Nikt zaś nie zaprzeczy, że gospodarstwa te, zwłaszcza ogrodnicze, położone zazwyczaj w sąsiedztwie większych ośrodków miejskich, są wielokrotnie rentowniejsze, niż gospodarstwa rolne. Czymby więc kierował się ustawodawca, nakazując zwyżkę tylko dla obszarów rolnych średniorentownych? Obrońcy zwalczanej przeze mnie wykładni powołują się na § 2 rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 20.VI.36 o wykonaniu ustawy o klasyfikacji gruntów dla podatku gruntowego (Dz. Ust. Nr 62, poz. 453, 1936 r.), który używa terminu „posiadłość gruntowa" dla określenia ogólnego obszaru gruntów, należących do jednego podatnika na terenie tej samej miejscowości i stąd wysnuwają wniosek, iż gdyby ustawodawca przy redagowaniu art. 4 miał na myśli wszystkie rodzaje gruntów, użyłby tego właśnie terminu. I ten argument nie jest trafny. Trzeba przede wszystkim wziąć pod uwagę warunki, w jakich powstał omawiany przepis. Były to pierwsze miesiące pośpiesznej odbudowy naszego aparatu państwowego i przystosowywania norm prawnych do nowych form życia gospodarczego i politycznego. Ogrom związanej z tym pracy, chaos organizacyjny, brak wykwalifikowanych sił i t. p. bolączki w znacznym stopniu utrudniały wnikliwe i należycie przemyślane opracowywanie nowych przepisów. Liczne przykłady pośpiesznej roboty z tego okresu dostatecznie nas o tym przekonywują. Należy niewątpliwie przyznać, że sformułowanie tego przepisu jest wadliwe, lecz ta okoliczność jest najlepszym dowodem, iż nie powinno się do niego stosować wykładni gramatycznej. Właśnie ten wypadek nadaje się przede wszystkim do zastosowania wykładni logicznej, zmierzającej do wykrycia istotnych zamiarów ustawodawcy, a ponadto systematycznej, ustalającej logicznie usytuowane reguły w zakresie przepisów o podatku gruntowym oraz historycznej, sięgającej po za literalny tekst dla wypełnienia rzeczywistej woli ustawodawcy. Wszystkie te wykładnie potwierdzają moją tezę. Porównywanie z nieaktualnym już przepisami, wydawanymi w innych warunkach, nie rzuca właściwie żadnego światła na sporne zagadnienie. Z tego punktu widzenia raczej słuszniejszym byłoby wskazanie na obecnie obowiązujący dekret z dnia 20 marca 1946 o podatkach komunalnych, który w art. 4 ust. 2 przytacza następującą definicję gospodarstwa rolnego: „Za gospodarstwo rolne w rozumieniu niniejszego dekretu uważa się ogólny obszar gruntów położonych w jednej gminie, a należących bądź do jednej osoby fizycznej lub prawnej, bądź do małżonków sądownie nie rozłączonych i ich dzieci niepełnoletnich, bądź do dwu lub więcej osób fizycznych lub prawnych w częściach ułamkowych".

Wątpliwym również jest twierdzenie, że przepis ten, jako lex specialis nie ulega interpretacji rozszerzającej. Przepis specjalny w przeciwstawieniu do normy ogólnej reguluje pewne wypadki, stanowiące wyjątek od ogólnej reguły, progresja wzgl. degresja podatkowa, przewidziana w tym przepisie, zgodnie z moją wykładnią sto-

suje się prawie do wszystkich gospodarstw rolnych (za wyłączeniem obszarów powyżej 5 ha do 10 ha).

Z tych przeto względów słuszniejszą jak sądzę, byłaby odpowiedź na postawione na wstępie pytanie, iż pod pojęcie „gospodarstw rolnych“, użyte w art. 4 dekretu z dnia 13 kwietnia 1945 r., podpadają wszystkie grunty, podlegając opodatkowaniu podatkiem gruntowym, niezależnie od charakteru ich uprawy lub też sposobu użytkowania.

4. Czy uprawa buraka cukrowego winna być uznna za „dział specjalny“ gospodarstwa rolnego w zrozumieniu art. 7 ust. 9 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych?

W myśl art. 7 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. wymiar podatku gruntowego jest dokonywany na podstawie przeciętnego dochodu ustalonego corocznie dla każdego powiatu przez Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych w porozumieniu z Ministrami Skarbu, Rolnictwa i Reform Rolnych oraz Aprowizacji. Jest to t. zw. norma podstawowa, wyrażająca przeciętny dochód z 1 hektara, uzyskiwany z eksploatacji gospodarstwa rolnego typu ziemniaczano-żytniego, w skład którego wchodzą również i „działy specjalne“, nie przekraczające jednakże rozmiarów normalnie w tego rodzaju gospodarstwach rolnych przyjętych. Powiatowa Komisja podatku gruntowego określa normę tego działu. w granicach której jest on uważany za część składową typowego gospodarstwa rolnego, służącego za podstawę do określania przeciętnego dochodu. Działy specjalne, przekraczające tę normę, podpadają pod przepis art. 7 ust. 10 i powodują przewidzianą w nim zwyżkę podatkową, a to dlatego. że presumowana przez ustawodawcę większa ich rentowność nie była brana pod uwagę przy ustalaniu normy podstawowej. Normę „działu specjalnego“, polegającego na bezpośrednim użytkowaniu gruntów określa się przez porównanie obszaru tych gruntów z obszarem, użytkowanym w podobny sposób w typowym gospodarstwie, przyczym uważa się za „dział specjalny“ obszar takich rozmiarów, który przynosi dochód conajmniej o 30% większy od dochodu ustalonego na podstawie norm dochodowości dla części gruntu, zajętego przez dział specjalny. Normę „działu specjalnego“, polegającego na prowadzeniu takiego gospodarstwa, które nie jest bezpośrednio związane z gruntem, jak np. pszczelarstwo, mleczarstwo, hodowla inwentarza, określa się przez porównanie z podobnym działem w gospodarstwie typowym (ilość uli, bydła i t. p.) przy zachowaniu tejże samej zasady, iż dochód z tego działu musi co najmniej przekraczać o 30%, dochód z podobnego działu gospodarstwa typowego.

Jak stąd wynika, za „dział specjalny“ ustawodawca uważa takie gospodarstwa rolne lub stosujące inną uprawę gruntów, np. leśną, wzgl. prowadzące specjalny rodzaj, jak np. pszeczelarstwo, hodowla inwentarza i t. p., które przekraczają zwykłe rozmiary stosowane w gospodarstwach normalnych (typowych) i podnoszą ich dochodowość więcej niż o 30% ponad normę, ustaloną w art. 7 ust. 3 dekretu. Oczywiście użytkowanie gruntów nawet w większych niż normal-

ne rozmiarach pod uprawy małorentowne (np. z powodu jałowości gleby, lub trudności gospodarczych) pod pojęcie działów specjalnych nie podpadają.

Z tych względów należy uznać, że uprawa buraków, odpowiadająca wyżej ustalonym wymogom, może podpadać pod pojęcie działu specjalnego.

5. Czy przewidziana w art. 10 ust. 3 pkt. 2 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych (Dz. Ust. Nr 40, poz. 198, 1947 r.) obniżona stawka podatkowa podatku gruntowego powinna być stosowana do całości gruntów, wchodzących w skład gospodarstw rolnych, użytkowanych przez szkoły rolnicze, instytucje naukowe i zakłady doświadczalne, należące do instytucji prawno-publicznych, czy też tylko do części, rzeczywiście użytkowanej na cele naukowe i doświadczalne?

Jak wynika z dyspozycji cyt. art. 10 ust. 3 pkt. 2 dla zastosowania, przewidzianej w nim stawki ulgowej muszą zachodzić równocześnie dwa warunki, a mianowicie 1) gospodarstwa rolne muszą być w posiadaniu szkół rolniczych, instytucji naukowych, lub wreszcie zakładów doświadczalnych, należących do instytucji prawno-publicznych, 2) grunty, wchodzące w skład tych gospodarstw, muszą być użytkowane wyłącznie w celach doświadczalnych i naukowych. Ze sformułowania pierwszego warunku wynika, że grunty stanowiące własność (należące) do wymienionych instytucji, lecz znajdujące się w posiadaniu innych osób lub instytucji, chociażby odpowiadały innym wymogom w przepisie tym ustalonym, ze zniżki podatkowej nie korzystają. I odwrotnie, ze zniżki tej korzystają gospodarstwa, nie należące do tych instytucji, a jednakże z jakiegokolwiek bądź tytułu, np. umowy dzierżawy przez nie posiadane i użytkowane.

Treść zaś drugiego warunku wskazuje, że zniżka ma zastosowanie tylko do tej części gruntów, które są użytkowane wyłącznie w celach naukowych lub doświadczalnych, wszelkie zaś inne grunty, wchodzące w skład tego samego gospodarstwa, lecz użytkowane w sposób zwykły dochodowy ze zniżek tych nie korzystają.

Te jasne i nie budzące żadnych wątpliwości sformułowanie cytowanego art. 10 zostały zaopatrzone w wyjaśnienie w § 28 rozporządzenia wykonawczego z dn. 20.I.1947 r. (Dz. Ust. Nr 25, poz. 96, 1947 r.) dość niefortunnie w ust. 2 zredagowane. Ustęp pierwszy, po sprecyzowaniu obu wyżej wymienionych warunków stosowania ulgowej stawki podatkowej wyjaśnia, co podpada pod pojęcie szkoły rolniczej i instytucji naukowej. Używa przy tym terminu „grunty" w przeciwstawieniu do „gospodarstw rolnych", podkreślając w ten sposób, że przywilej podatkowy przysługuje nie całym jednostkom podatkowym, lecz tylko tym ich częściom, które odpowiadają ustalonym wymogom. Natomiast ustęp drugi wprowadza zdanie „grunty należące do gospodarstw rolnych tych zakładów doświadczalnych,

których celem jest prowadzenie przy pomocy metod naukowych badań".

Zdanie takie, w którym nie odróżnia się sposobów i celu użytkowania gruntu i używa terminu „n a l e ż ą c e d o g o s p o d a r s t w r o l n y c h", jakby stwierdzało, że chodzi tu o wszystkie grunty, wchodzące w skład gospodarstw, chociażby nie były one użytkowane na cele badawcze. Jednakże należy zauważyć, że wniosek taki byłby mylnym, gdyż rozporządzenie wykonawcze nie może wychodzić po za granice, nakreślone dekretem i rozszerzać ich lub zwężać.

Na pytanie przeto, postawione na wstępie, należy odpowiedzieć, że ulgowa stawka podatkowa, przewidziana w art. 10 ust. 3 pkt. 2 powinna być stosowana do całych gospodarstw rolnych tylko wówczas, kiedy wszystkie grunty, wchodzące w ich skład, są użytkowane w celach naukowych lub doświadczalnych, w pierwszym wypadku do takiej ich części, która temu warunkowi odpowiada.

Uwaga. Juz po opracowaniu tej opinii zostało wydane nowe rozp. wyk. z dn. 20 czerwca 1947 r. w spr. wykonania dekretu z dn. 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych (Dz. Ust. Nr 51, poz. 258, 1947 r.). W § 38 tego rozporządzenia, który zastąpił dawny omawiany wyżej § 28 rozp. wyk. z dn. 20 stycznia 1947 r. po zdaniu „za grunty, należące do zakładów doświadczalnych" zostało dodane zdanie „użytkowane w celach doświadczalnych". W ten sposób niejasność i sprzeczność z dekretem, które spowodowała poprzednia redakcja rozp. wyk. została usunięta i obecnie nie może być wątpliwości, że dla zastosowania zniżki podatkowej potrzebne są 2 warunki, a mianowicie: 1) posiadanie gruntów przez zakłady doświadczalne i 2) ich użytkowanie w celach doświadczalnych.

Józef Kliński

P o d a t e k g r u n t o w y.

Czy gospodarstwa parcelantów, z których każdy posiada indywidualny akt nadania ziemi, a którzy na zasadzie zawartej między sobą umowy połączyli na pewien okres czasu swoje gospodarstwa w jedną całość, by w ten sposób osiągnąć lepsze wyniki gospodarcze, — należy uważać za jedno gospodarstwo w rozumieniu art. 4 dekretu o podatkach komunalnych?

Według art. 4 dekretu o podatkach komunalnych (poz. 198 Dz. Ust. z 1947 r.) podatkowi gruntowemu podlegają poszczególne gospodarstwa rolne, należące bądź do jednej osoby, bądź do dwóch lub więcej osób w częściach ułamkowych, t. zn. w częściach fizycznie nierozdzielonych, a określonych tylko pewnym ułamkowym udziałem w całości. W konkretnym przypadku zaś każdy z parcelantów posiada pewien obszar gruntu (gospodarstwo rolne) nadanego mu osobiście. Jest więc właścicielem nadanego mu gruntu, nie zaś współwłaścicielem w części ułamkowej gruntu nadanego kilku oso-

bom wspolnie. Okoliczność, że pewna ilość parcelantów na mocy zawartej ze sobą umowy gospodaruje na swych parcelach wspólnie, jest bez znaczenia, gdyż przez zawarcie takiej umowy żaden z nich nie zrzekł się swego prawa własności do nadanego mu osobiście gruntu. Przy wymiarze podatku gruntowego należy więc grunty nadane poszczególnym parcelantom traktować jako oddzielne gospodarstwa. **T. S.**

Od Redakcji: Prosimy naszych czytelników, aby zwracając się do „Gazety Administracji" o porady prawne, zechcieli swe pytania redagować możliwie ściśle i szczegółowo.

KRONIKA.

Organizacja wydziałów z działu służby Ministerstwa Administracji Publicznej. W dziale służby Ministerstwa Administracji Publicznej ustala okólnik Ministerstwa Administracji Publicznej Nr 30 z dnia 23.IV.1947 r. następujące wydziały w urzędzie wojewódzkim:

1) Wydział Ogólny

obejmujący sprawy wynikające ze stanowiska wojewody jako reprezentanta Rządu oraz sprawy dotyczące organizacji administracji wojewódzkiej, a wszczególności sprawy osobowe, budżetowe, gospodarcze, inspekcyjne i nadzoru nad tokiem urzędowania.

Wydział Ogólny dzieli się na 4 oddziały (organizacyjny, personalny, budżetowy, gospodarczy), nadto w skład jego wchodzi wojewódzki inspektorat starostw.

Kierownikowi Oddziału Organizacyjnego podlegają: sekretariat wojewody, kancelaria Urzędu Wojewódzkiego, biblioteka U. W. i redakcja Dziennika Wojewódzkiego.

Oddział Personalny może być podporządkowany bezpośrednio wojewodzie.

2) Wydział Społeczno-Polityczny

obejmuje sprawy ogólno-polityczne, sprawy ruchów społecznych, społeczno-politycznych i polityczno-gospodarczych, sprawy stosunku Państwa do tych ruchów, sprawy mniejszości narodowych wyznaniowe, stowarzyszeń, opinie o funkcjonariuszach państwowych i sprawy wynikające ze stosunku władz administracji ogólnej do organów bezpieczeństwa i milicji obywatelskiej.

Podział Wydziału Społeczno-Politycznego na oddziały, których liczba nie przekroczy 2-ch, ustalony zostanie oddzielnym zarządzeniem.

3) Wydział Administracyjny

obejmuje sprawy postępowania administracyjnego, przymusowego w administracji i wywłaszczeniowego, sprawy porządku publicznego, sprawy obywatelstwa, zmiany i nadawania imion i nazwisk oraz ustalania nazwisk, sprawy urzędów i akt stanu cywilnego, ewidencji i kontroli ruchu ludności, sprawy dowodów osobistych, nadzoru nad

strażami pożarnymi, sprawy o charakterze prawnym nie zastrzeżone innym wydziałom oraz udzielanie opinii prawnych innym wydziałom.

Wydział Administracyjny dzieli się na 3 oddziały (ogólno-administracyjny, spraw stanu cywilnego i ewidencji ludności oraz ochrony przed pożarami i innymi klęskami).

Wydziały administracyjne należy utworzyć w tych Urzędach Wojewódzkich, w których one dotychczas nie istnieją.

4. Wydział Samorządowy

obejmuje sprawy organizacji i działalności samorządu terytorialnego, nie wyłączając samorządu wojewódzkiego, a w szczególności sprawy nadzoru nad administracyjną, społeczną, gospodarczą i finansową działalnością samorządowych organów wykonawczych, podległych nadzorowi wydziału wojewódzkiego i wojewody, sprawy samorządowych instytucji oszczędnościowo-kredytowych, należące do zakresu działania wydziału wojewódzkiego i wojewody, a ponadto czynności biurowe wydziału wojewódzkiego.

Wydział Samorządowy dzieli się na 5 oddziałów (administracji samorządu, spraw społecznych i gospodarczych samorządu, finansów samorządowych, samorządu wojewódzkiego i inspekcji samorządowej).

Utrzymanie Oddziału Samorządowego jest uzasadnione w województwach: gdańskim, pomorskim, poznańskim i śląskim; w innych województwach o ile samorząd wojewódzki nie jest rozwinięty, należy Oddział Samorządu Wojewódzkiego skasować, a jego agendy włączyć do innych Oddziałów.

5) Wydział Wojskowy

obejmuje wszystkie sprawy z zakresu uzupełnienia i zaopatrzenia armii, o ile są poruczone administracji ogólnej, oraz koordynuje działalność Urzędu Wojewódzkiego, innych władz, urzędów i organów na terenie województwa w sprawach związanych z potrzebami obrony Państwa.

Wydział Wojskowy dzieli się na 2 oddziały (ogólno-wojskowy i przygotowania obrony Państwa).

Okólnik zapowiada, że ramowy organizacyjny statut urzędów wojewódzkich, obejmujący wszystkie wydziały i regionalną dyrekcję planowania przestrzennego, wydany zostanie po ostatecznym opracowaniu ich zakresu działania i organizacji przez właściwe władze naczelne.

Kwestię załatwiania spraw odszkodowań wojennych ureguluja osobne zarządzenia.

Istniejące w niektórych urzędach wojewódzkich wydziały budżetowo-gospodarcze utrzymują się z tym, że mogą się one dzielić najwyżej na 3 oddziały.

Kary za nielegalne urządzenia radiofoniczne. W związku z nasuwającymi się wątpliwościami w sprawie stosowania kar za nielegalne urządzenia radiofoniczne, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 19.III.1947 r. Nr IV AP. 1379/47 udzieliło podległym władzom wyjaśnień w sprawie trybu postępowania przy załatwianiu tego rodzaju spraw.

Po wskazaniu przepisów prawnych, obowiązujących w tej dziedzinie, pismo okólne określa, kto jest nielegalnym posiadaczem urządzeń radioodbiorczych. Jednocześnie Ministerstwo uchyla pismo okólne b. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 10.VI.1937 r., regulujące wysokość odszkodowań w sprawach o wykroczenia radiofoniczne (Dz. Urz. Min. Spr. Wewn. Nr 15, poz. 119).

Ogłoszenia o rejestracji stowarzyszeń. Niektóre Urzędy Wojewódzkie przesyłają do „Monitora Polskiego" ogłoszenia o rejestracji stowarzyszeń z opłatami w g starych stawek. Naraża to Polską Agencję Prasową na zbędną korespondencję, a sprawę na zwłokę.

W związku z powyższym Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 29.III.1947 r. Nr II. PP. 366/47 przypomniało urzędom wojewódzkim obowiązek ścisłego przestrzegania w sprawach opłat za ogłoszenie o rejestracji stowarzyszeń postanowień rozp. Ministra Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 7.VII.1946 r. (Dz. U. Nr 68, poz. 374).

Jednocześnie Ministerstwo Administracji Publicznej zwraca uwagę na konieczność redagowania tekstu ogłoszeń w sposób jak najbardziej oszczędny i przytaczania tylko niezbędnych danych przy zachowaniu formy ustalonej rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10.XII.1932 r. o rejestracji stowarzyszeń (Dz. U. R. P. Nr 116, poz. 963).

Ustalenie imion rodziców znalezionych dzieci nieznanych rodziców. W myśl art. 63 ust. 2 prawa o aktach stanu cywilnego (Dz. U., poz. 272 ex 1945) nadanie imienia oraz ustalenie przypuszczalnego wieku dziecka znalezionego nieznanych rodziców dokonywuje władza administracyjna I instancji. Władza ta ustala także, jakie imiona rodziców mają być wypisane w akcie urodzenia.

Jednakże w/g posiadanych informacyj, nie wszystkie władze administracji ogólnej stosują się w całej rozciągłości do postanowień cyt. wyżej artykułu, ograniczając się jedynie do nadania imienia i ustalenia wieku dziecka. Tego rodzaju postępowanie wynika, m. in. z niewłaściwej interpretacji ust. 4 cyt. wyżej art., Należy bowiem rozumieć, że postanowienia tego ustępu dotyczą części I aktu urodzenia, odnoszących się do danych dziecka. Część II natomiast, dotycząca rodziców dziecka, będzie wypełniana zgodnie z danymi, jakie ustali władza administracji ogólnej w trybie ust. 2 cyt. wyżej ustawy. W związku z tym Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 30.IV.1947 r. Nr ASC. 1702/47 poleciło wojewodom zwró-

cenie uwagi starostom na konieczność ścisłego przestrzegania wspomnianych wyżej postanowień oraz wydania zarządzeń, aby we wszystkich przypadkach, odnoszących się do dzieci znalezionych, o ile nie są znane imiona rodziców, imiona te były ustalane z urzędu.

Jednocześnie Ministerstwo zwraca uwagę na konieczność umieszczania w Monitorze Polskim ogłoszeń, zawierających wyniki postępowania wyjaśniającego, ustalenie wieku, imienia i nazwiska, wskazanie osoby lub instytucji, która objęła pieczę nad dzieckiem oraz urzędu stanu cywilnego, w którym akt urodzenia został sporządzony.

Z RESORTU ROLNICTWA I REFORM ROLNYCH.

Kredyt dla osadnictwa grupowego na Ziemiach Odzyskanych. W związku z napływającymi wpłatami na rzecz Państwowego Funduszu Ziemi za nadziały ziemi z reformy rolnej, uruchomiło Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych. w porozumieniu z Ministerstwem Ziem Odzyskanych. kredyt w wysokości 20 milj. zł. dla gospodarstw powstałych z akcji osadniczo-parcelacyjnej.

Kwota powyższa, jako pierwsza transza kredytów z Funduszu Ziemi na pomoc dla osadnictwa grupowego (spółdzielni i grupy parcelacyjnej) na Ziemiach Odzyskanych przeznaczona jest na kupno koni lub krów, jako siły pociągowej. Wysokość poszczególnej pożyczki winna odpowiadać wartości konia lub krowy średniej jakości.

Państwowy Bank Rolny przyznaje i wypłaca pożyczki na okres 15 lat, z oprocentowaniem 2% w stosunku rocznym. Termin spłacalności pierwszej raty przypada na 1.XI.1948 r.

Dla zabezpieczenia zwrotu pożyczki wymagalne są poręczenia dwóch sąsiadów, którym Komisja Osadnictwa Rolniczego przyznała gospodarstwo.

Kandydatów na pożyczki, spośród członków spółdzielni, typują zarządy spółdzielni parcelacyjno-osadniczych, zaś spośród grup parcelacyjnych — Rady parcelacyjne.

Akcja szarwarkowa. Według napływających z całej Polski sprawozdań z przebiegu zainicjowanej przez Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych akcji szarwarkowej ustalono, że do dnia 30 czerwca r. b. osiągnieto następujące wyniki:

1. Wykonano oczyszczenia rowów 2.508,7 km.
2. Zasypano rowów przeciwczołgowych i strzeleckich 320,2 km.
3. Naprawiono drenowań 50.388 m. bież.
4. Wykopano nowych rowów 75,0 km.
5. Naprawiono i nadsypano wałów przeciwpowodziowych 6.094 m^3.
6. Rozebrano i zasypano bunkrów 958 szt.
7. Wykonano nowe przepusty i wyreperowano starych 30 szt.
8. Wyremontowano mostów 1 szt.

9. Wykonano konserwacji rzek 10,4 km.

Do wykonania powyższych prac użyto 307.218 robotnikodniówek oraz 1.438 dniówek konnych. Wartość wykonanych robót wynosi ok. 91.000.000 zł.

W akcji szarwarkowej w ostatnim okresie na miejsce przodujące wysunęło się woj. warszawskie. Wieś przodująca — Pniewniczanka.

Ogólnopolski Zjazd Lekarzy Weterynaryjnych. Komitet Organizacyjny, składający się z delegatów wszystkich ośrodków lekarsko-weterynaryjnych kraju, obradujący dnia 26 czerwca r. b. w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych pod przewodnictwem prof. dr J. Parnasa, postanowił zwołać Zjazd Ogólnopolski Lekarzy Weterynaryjnych na dzień 19 października rb. w Warszawie. Projektuje się zorganizowanie w tym czasie wystawy obrazującej dorobek służby i nauki lekarzy weterynaryjnych w zakresie odbudowy Państwa i plany na przyszłość.

Z WOJEWÓDZTWA POZNAŃSKIEGO.

Pow. Średzki.

Starostwo przeszkoliło w ciągu ostatniego roku około 90 swych pracowników, zaznajamiając ich dokładnie z podstawowymi zasadami prawa administracyjnego i państwowego. Szkolenie odbywało się na tygodniowych konferencjach, a uczestnicy kursu opracowywali kolejno referaty. W b. r. prowadzone będą dalsze prace w tym kierunku systemem seminaryjnym.

W dniach 5 i 6 lipca Ochotnicza Straż Pożarna w Środzie obchodziła 80-lecie swego istnienia, połączone ze zjazdem powiatowym straży pożarnych oraz ćwiczeniami pokazowymi. Podczas uroczystości wręczono dyplomy za wysługę lat wielu członkom tej zasłużonej organizacji.

Pow. Śremski.

Staraniem Powiatowego Związku Samorządowego zasadzono na drogach powiatowych ok. 2600 drzewek owocowych, przeważnie czereśni, dla uzupełnienia braków, jakie powstały wskutek ostrych zim w pierwszych latach wojny. Stare drzewa owocowe na szosach przynoszą samorządowi znaczne dochody, które w r. b. wyniosły około 1.000.000 zł.

W trosce o podniesienie poziomu oświaty przystąpiono ostatnio na terenie powiatu do budowy kilku szkół powszechnych oraz przyznano 37 stypendiów uczniom szkół średnich i wyższych dla umożliwienia im kształcenia się.

Pow. Wschowski.

Dnia 6 lipca 1947 r. odbyły się w gromadzie Przyczyna Górna uroczystości otwarcia i poświęcenia Domu Ludowego oraz wręczenia mieszkańcom tej gromady aktów nadania gospodarstw rolnych.

Dnia 13 lipca 1947 r. odbyły się podobne uroczystości w Przyczynie Dolnej, podczas których dokonano również otwarcia i poświęcenia Domu Ludowego oraz wręczono akty nadania ziemi 58 obywatelom

Pow. Świebodziński.

Na terenie pow. świebodzińskiego zorganizowano w ostatnim roku w zakresie kształcenia dorosłych:

a) 16 kursów I, II i III stopnia, obejmujących 453 uczniów w wieku od 17—30 lat. Na 70 słuchaczy stopnia III ukończyło i otrzymało świadectwo pełnej szkoły powszechnej — 50; kurs repolonizacyjny ukończyło 10 słuchaczy; na kursach ogółem pracowało 42 nauczycieli i odbyto 5767 godzin lekcyjnych.

b) 5 świetlic powszechnych ze 150 uczestnikami, z 4 nauczycielami i jednym pracowniku społecznym, jako kierownikami; odbyto w świetlicach 2140 godzin lekcyjnych.

c) 6 zespołów śpiewaczych, obejmujących 155 członków z 6 kierownikami, w tym 2 nauczycieli i 4 pracowników społecznych; odbyto 2688 godzin.

d) 7 zespołów teatru ludowego, obejmujących 139 członków z 7 kierownikami, w tym 4 nauczycieli i 3 pracowników społecznych; w zespołach przepracowano 2840 godzin.

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK
POŚWIĘCONY
PRAWU PUBLICZNEMU
ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Nr. 9 WRZESIEŃ

WARSZAWA
1 9 4 7
ROK XXIV

WYDAWNICTWO
MINISTERSTWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

WARUNKI OGŁASZANIA PRAC W „GAZECIE ADMINISTRACJI"

1. Redakcja przyjmuje wyłącznie prace pisane na maszynie, na jednej stronie arkusza, z odstępem między wierszami i z marginesem.
2. Redakcja zastrzega sobie prawo przeprowadzania zmian w układzie, skrótów i zmian stylistycznych w nadesłanych pracach.
3. Artykuły drukowane w „Gazecie Administracji" są wyrazem osobistych poglądów autorów.
4. Wydrukowane prace oraz wszelkie materiały i notatki są honorowane.
5. Autorzy mogą otrzymać na specjalne zamówienie odbitki swych prac za opłatą kosztów ich wykonania.
6. Redakcja przyjmuje do druku jedynie prace poprzednio nigdzie nie drukowane.
7. Redakcja rękopisów nie zwraca.
8. Prace do druku (w 2 egzemparzach) należy nadsyłać pod adresem Redakcji „Gazety Administracji" Warszawa, ul. Rakowiecka 4 (Ministerstwo Administracji Publicznej), pokój Nr 127.

Nr 9 Rok XXIV

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK

POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Warszawa wrzesień **1947 r.**

TREŚĆ:

Dr. MARIAN BUSZYŃSKI

USTAWY ZAPOWIEDZIANE W MAŁEJ KONSTYTUCJI.

Ustawy konstytucyjne, gwarantując powołanie do życia pewnych instytucyj, których działalność uznają za szczególnie doniosłą dla Państwa, albo też zapewniając ustawowe unormowanie pewnych zagadnień o znaczeniu zasadniczym, niejednokrotnie zapowiadają w swoich postanowieniach wydanie ustaw powołujących odnośne instytucje do życia lub normujących dane zagadnienia. Zarazem postanowienia takie określają ogólnie zakres działania owych powołać się mających instytucyj, względnie wskazują zasady, według których dane zagadnienie ma być unormowane[1]).

Postanowienia konstytucyjne tego rodzaju wiążą władzę ustawodawczą w dwóch kierunkach: zobowiązują ją do wydania zapowiedzianej ustawy, a zarazem do uwzględnienia w niej tych zasad, które w ustawie konstytucyjnej zostały przesądzone. Związanie władzy ustawodawczej w tym kierunku jest oczywiste — odstąpienie bowiem od takiej konstytucją przewidzianej zasady przedstawiałoby się jako obraza przepisu konstytucyjnego, gwarantującego powołanie do życia zapowiedzianych instytucyj lub wprowadzenie określonych zasad prawnych.

Konstytucja marcowa zapowiedziała między innymi np. wydanie ustawy określającej organizację Najwyższej Izby Kontroli (art. 9) przy czym oznaczyła z góry jej zakres działania („Kontrola całej administracji państwowej pod względem finansowym, badanie zamknięć rachunków Państwa, przedstawianie corocznie Sejmowi wniosku o udzieleniu lub odmówieniu Rządowi absolutorium"), a ponadto ustaliła zasady, na jakich Najwyższa Izba Kontroli ma być oparta

---

[1]) **Prof. Dr. J. S. Langrod** w pracy „Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych" (Warszawa 1929 r.) rozróżnia zależnie od formy następujące rodzaje zapowiedzi (str. 26):

1) ogólną zasadę Konstytucji zapowiadającą, że w myśl tej zasady przedmiot normy określi osobna ustawa,

2) zapowiedź ustawy zwyczajnej już z pewnymi dyrektywami dla niej,

3) zapowiedź ujemną, t. j. wykluczającą z góry pewne postanowienia ustawowe.

(zasada kolegialności i niezależności sędziowskiej członków Kolegium, usuwalnych tylko przez Sejm kwalifikowaną większością).

Podobnie zapowiedziała Konstytucja marcowa wydanie ustawy powołującej samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, ustawy powołującej sądownictwo administracyjne, „oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele", i t. d.

W szeregu postanowień zapowiedziała też Konstytucja marcowa wydanie innych ustaw, wskazując z góry z a s a d y, na jakich mają być one oparte[2]).

Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. (Mała Konstytucja), ustalając ustrój i zakres działania najwyższych organów Rzeczypospolitej, zapowiedziała wydanie ustaw, mających:

1) określić organizację i sposób działania Najwyższej Izby Kontroli (art. 21 ust. 2),

2) ustalić tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej (art. 26),

3) powołać organy właściwe do orzekania w sprawach, wynikających z odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów oraz z odpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej, określonej w art. 51 Konstytucji marcowej (art. 27).

Istnienie powyższych instytucyj zostało zatem konstytucyjnie zagwarantowane, przy czym Mała Konstytucja w postanowieniach swoich przesądziła z góry pewne zasady, na których organizacja i działalność tych instytucyj ma się opierać. Zasadami tymi będzie więc Sejm przy uchwalaniu zapowiedzianych ustaw związany.

Do ustaw zapowiedzianych przez Małą Konstytucję możnaby również zaliczyć ustawę, która ma określić sposób przejęcia przez sądownictwo powszechne całego wymiaru sprawiedliwości. Odnośne postanowienie (art. 25 ust. 1) oznacza zapowiedź przekazania sądom powszechnym tego wymiaru sprawiedliwości, który obecnie przejściowo wykonywany jest przez organa sądownictwa szczególnego.

1. N a j w y ż s z a I z b a K o n t r o l i.

W dziedzinie czynności administracyjnych i gospodarczych Państwa wytworzyły się we wszystkich ustrojach parlamentarnych trzy podstawowe formy kontroli: w e w n ę t r z n a (resortowa), wykonywana w obrębie danego resortu przez władzę przełożoną nad prawidłowością i celowością czynności pełnionych przez organa podległe, p a r l a m e n t a r n a (polityczna), wykonywana przez Sejm

---

[2]) **Prof. Langrod** op. cit. (str. 28 i nast.) omawia wyczerpująco zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych, zawarte w Konstytucji marcowej.

nad działalnością ministrów i ich podwładnych organów, oraz t. zw. Kontrola państwowa, wykonywana przez specjalny, od rządu niezależny, organ państwowy. Obok tych rodzajów kontroli wytworzyła się ostatnio w niektórych państwach forma t. zw. kontroli społecznej, wykonywanej nad działalnością władz administracyjnych przez terenowe (lokalne) organa ustrojowe, będące przedstawicielstwem ludności[3]).

Kontrola państwowa otrzymała w państwach europejskich sprecyzowane formy dopiero w wieku 19-tym, początkowe zaś jej formy organizacyjne zaczęły się wytwarzać już w 14-tym wieku we Francji, gdzie powoływani byli specjalni kontrolerzy dla sprawdzania rachunków władz państwowych. Od 19-go wieku zaczęły w państwach europejskich powstawać specjalne instytucje, wykonywujące kontrolę gospodarki pieniężnej i materiałowej oraz wykonania budżetu państwowego[4]).

Wspólną cechą tych instytucyj było uniezależnienie ich od rządu, oparcie ich na zasadzie kolegialności, oraz korzystanie przez nie z niezawisłości sędziowskiej.

Co do zakresu działania tych instytucyj, to zakres ten obejmował bądź tylko t. zw. kontrolę formalną, polegającą na sprawdzaniu rachunkowości państwowej pod względem prawno-formalnym, a w szczególności na badaniu rachunkowości pod kątem zgodności z budżetem, albo też także na badaniu i ocenie celowości odnośnych wydatków. We Francji np. „Cour de comptes" nie była powołana do badania celowości gospodarki państwowej i ograniczała się tylko do kontroli formalnej. W Belgii „Cour de comptes" służy również prawo t. zw. kontroli wstępnej (contrôle préventif), polegającej na tym, że żadna wypłata ze Skarbu Państwa nie może nastąpić bez jej wizy, jakkolwiek w razie odmowy wizy rząd może zadecydować wykonanie wypłaty na własną odpowiedzialność. We Włoszech „Corte dei conti" (Izba Obrachunkowa) zorganizowana została z uprawnieniami bardzo szerokimi — prócz kontroli następnej objęły one również kontrolę wstępną wypłat oraz wszelkich rozporządzeń rządu. Jeżeli kredyt budżetowy był niewystarczający lub cel wypłaty nie został prawnie umotywowany — Izba miała prawo odmówić wizy. Ponadto przyznano Izbie prawo sprawdzania w drodze kontroli prewencyjnej wszystkich zamierzeń władzy wykonawczej pod względem ich legalności. W razie nieuzgodnienia stanowisk Izby i Rządu, sprawa od-

---

[3]) W Polsce — terenowe rady narodowe, w Jugosławii „Komitety ludowe". Zob. Prof. H. Świątkowski „Demokratyczne zdobycze federacyjnej ludowej republiki Jugosławii" w Nr 5 „Demokratycznego Przeglądu Prawniczego" z 1947 r.

[4]) np. 1807 r. Cour des comptes (Francja), 1862 r. — Corte dei conti (Włochy), 1834 r. — Audit Office (Anglia), 1872 r. — Oberrechnungskammer (Prusy) — cyt. według „Encyklopedii prawa publicznego" Cybichowskiego T. I, str. 333 i nast. (opracowanie Jana Żarnowskiego).

nośna przechodziła do specjalnej Komisji parlamentarnej. Pruska Izba Obrachunkowa (Oberrechnungskammer) kontrolowała rachunki pieniężne i materiałowe nie tylko pod względem legalności, ale także oszczędności i celowości. W Czechosłowacji zorganizowany w 1919 r. Najwyższy Kontrolny Urząd Obrachunkowy powołany został do wykonywania kontroli nie tylko pod względem rachunkowo-budżetowym, ale także do rozważania, czy zarządzenia władzy były gospodarczo uzasadnione[5]).

W Polsce została kontrola państwowa zorganizowana dekretem Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (poz. 183 Dz. Praw). Izba ta podlegała bezpośrednio Naczelnikowi Państwa i była instytucją samodzielną, powołaną do stałej, wszechstronnej kontroli dochodów i wydatków państwowych, prawidłowości administrowania majątkiem Państwa i przedsiębiorstw państwowych, oraz gospodarki tych niepaństwowych instytucyj, zakładów, fundacji i funduszów, które korzystają z dotacyj lub gwarancyj Skarbu Państwa, tudzież wyższych jednostek samorządowych oraz większych miast. Czynności Izby obejmowały kontrolę wstępną, następną oraz faktyczną (kas i rachunkowości kasowych) między innymi pod kątem gospodarczości i celowości.

Konstytucja marcowa zawierała postanowienia (art. 9), że Najwyższa Izba Kontroli powołana jest do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, do badania zamknięć rachunków Państwa i przedstawiania corocznie Sejmowi wniosku o udzieleniu lub odmówieniu Rządowi absolutorium. Zarazem postanowiła Konstytucja, że Izba oparta jest na zasadzie kolegialności i niezależności sędziowskiej.

Wydana następnie w wykonaniu zapowiedzi konstytucyjnej ustawa z dnia 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej (poz. 314 Dz. Ust.), która weszła w miejsce dekretu z 7 lutego 1919 r., powołała Kontrolę Państwową, jako władzę niezależną od Rządu, podległą bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej, opartą na zasadach kolegialności i niezawisłości sędziowskiej, o zakresie działania odbiegającym od zakresu dawnej N. I. K. o tyle, że Kontroli Państwowej odjęta została kontrola wstępna.

W okresie powojennym powyższy stan prawny uległ zmianie. Mianowicie w art. 16 ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (poz. 26 Dz. Ust. z 1946 r.) postanowiono, że „do czasu zorganizowania Najwyższej Izby Kontroli Państwa (art. 9 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.) wszystkie kompetencje Najwyższej Izby Kontroli Państwa przekazuje się Prezydium Krajowej Rady Narodowej, które wykonywuje kontrolę przez specjalne Biuro Kontroli przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej".

[5]) Cybichowski l. cit. str. 334 — 336.

Powyższe uprawnienia Prezydium K. R. N. przeszły następnie w myśl art. 16 lit. c) Ustawy Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. na Radę Państwa, której organem stało się wspomniane Biuro Kontroli.

Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. w rozdziale VI (art. 20—23) przewidziała powołanie do życia Najwyższej Izby Kontroli, zapowiedziała, że osobna ustawa określi jej organizację i sposób działania, a zarazem ustaliła pewne zasady, odnoszące się do tej Izby.

W szczególności ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. postanowiła, że:

a) Prezesa Najwyższej Izby Kontroli wybiera Sejm, że
b) jest on członkiem Rady Państwa, oraz, że
c) bierze on osobiście lub przez swego przedstawiciela udział w obradach Sejmu i ma prawo zabierania głosu we wszelkich sprawach, związanych ze sprawozdaniem z działalności Rządu i zamknięciem rachunków państwowych.

Zarazem ustaliła ustawa konstytucyjna zakres działania Izby w ten sposób, że:

d) Najwyższa Izba Kontroli bada pod względem finansowym i gospodarczym działalność władz, instytucyj i przedsiębiorstw państwowych, oraz, że
e) Rada Państwa może zlecić Najwyższej Izbie Kontroli jednorazowe lub stałe kontrolowanie wszystkich lub niektórych jednostek samorządowych oraz związków lub instytucyj, korzystających z pomocy Państwa lub wykonujących czynności zlecone w zakresie administracji publicznej, wreszcie, że
f) Najwyższa Izba Kontroli bada corocznie zamknięcia rachunków państwowych i przedkłada Sejmowi wniosek w przedmiocie udzielenia lub odmówienia Rządowi absolutorium.
g) Ponadto w art. 16 lit. g) włączyła ustawa konstytucyjna do zakresu działania Rady Państwa rozpatrywanie sprawozdań Najwyższej Izby Kontroli.

Powyższe postanowienia przesądzają zatem z góry szereg zagadnień wiążących się z prawną sytuacją Najwyższej Izby Kontroli i jej Prezesa, a między innymi ustalają zakres działania Izby.

Zarazem z przytoczonych wyżej postanowień wynika pewne związanie Najwyższej Izby Kontroli z Radą Państwa. Niewątpliwie wypływa to z pozycji Rady Państwa w nowym ustroju, jako jednego z najwyższych organów ustrojowych, który przejął wszystkie uprawnienia Prezydium Krajowej Rady Narodowej, — te zaś obejmowały, jak wyżej zaznaczono, również i dziedzinę kontroli państwowej.

Ewentualne rozszerzenie tego związania i w ogóle określenie stosunku Najwyższej Izby Kontroli do najwyższych organów ustrojowych Państwa pozostawione jest nowej Konstytucji, a zapewne znaj

dzie też swój wyraz w zapowiedzianej ustawie o organizacji i zakresie działania Izby[6]).

Zaznaczyć przy tym należy, że unormowanie sprawy kontroli państwowej zostało w art. 4 Małej Konstytucji wyłączone spod ustawodawstwa dekretowego, wobec czego zapowiedź konstytucyjna (art. 21 ust. 2) co do Najwyższej Izby Kontroli może być zrealizowana jedynie w formie ustawy sejmowej.

2. Sądownictwo administracyjne.

Konstytucja marcowa zagwarantowała w art. 73 powołanie do życia sądownictwa administracyjnego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele, a w wykonaniu tego postanowienia został ustawą z dnia 3 sierpnia 1922 r. utworzony Najwyższy Trybunał Administracyjny. Ustrój Trybunału i postępowanie przed nim zostały następnie w miejsce powyższej ustawy unormowane rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. (poz. 806 Dz. Ustaw). Działalność Trybunału i wojewódzkich Sądów administracyjnych, istniejących w Województwach zachodnich, została w czasie okupacji zawieszona przez władze hitlerowskie, tak, że zagadnienie uruchomienia sądownictwa administracyjnego stało się po wojnie aktualnym.

Kwestia ustroju i reaktywacji tego sądownictwa została w ostatnich latach wszechstronnie omówiona na łamach czasopism fachowych[7]).

W odnośnych artykułach rozpatrywano te zagadnienia głównie pod kątem dostosowania organizacji sądownictwa administracyjnego do nowych form ustrojowych, a w szczególności uwzględnienia

---

[6]) Zob. artykuł autora „Kierunki i formy działalności Rady Państwa" w Nr 7—8 „Gazety Adm.".

[7]) **Dr. B. Walawski** „Kontrola administracji publicznej" Rada Narodowa Nr 23/24 z 1945 r.

Dr. M. Buszyński „Zagadnienie reformy sądownictwa administracyjnego" Nr 3/4 „Wojskowego Przeglądu Prawniczego" z 1945 r. oraz „O reformę sądownictwa administracyjnego" w Nr 1 „Gazety Administacji" z 1946 r.

Dr. Wit Klonowiecki „Odbudowa sądownictwa administracyjnego" w Nr 4/6 „Gazety Administracji" z 1946 r.

Dr. E. Iserson „Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych" w Nr 1/3 „Gazety Administracji" z 1945 r.

Adw. Kazimierz Mamrot „Sądownictwo administracyjne a rady narodowe" w Nr 1 „Państwa i Prawa" z 1946 r.

E. Modliński „Istota i problemy sąd. adm." w Nr 7 „Państwa i Prawa" z 1946 r.

W. Morawski „Zagadnienie kontroli administracji" w Nr 1 „Państwa i Prawa" z 1947 r.

Prof. Dr. J. S. Langrod „Sprawa reaktywacji sądownictwa adm." w Nr 10/11 „Gazety Administracji" z 1946 r.

Prof. Dr. T. Bigo „Sądownictwo administracyjne" w Nr 4/5 i 6 „Śląsko-Dąbrowskiego Przeglądu Administracyjnego" z 1947 r.

w niej faktu istnienia rad narodowych, które jako czynnik kontroli społecznej wykonywują również kontrolę działalności organów wykonawczych rządowych i samorządowych z punktu widzenia legalności.

Uwzględniając ten fakt należy mieć na uwadze, że kontrola powyższa dotyczy jedynie o g ó l n e j d z i a ł a l n o ś c i organów administracyjnych, nie zaś spraw konkretnych (rozstrzygania sporów sądowo-administracyjnych)[8]).

Gdyby ustawodawca zamierzał przyznać radom narodowym prawo kontrolowania p o s z c z e g ó l n y c h spraw (poszczególnych decyzyj administracyjnych) i rozstrzyganie sporów wynikłych w następstwie wniesionych skarg, musiałby rady wyposażyć w odpowiednie uprawnienia na wypadek stwierdzenia ,że decyzja w danej sprawie była nielegalną. W szczególności musiałby je wyposażyć w uprawnienie do uchylania (lub zmiany) takiej decyzji. Tymczasem prawo to nie zostało radom narodowym przyznane. Służy ono natomiast sądom administracyjnym[9]).

Wobec tego sporadyczne głosy, proponujące zespolenie wojewódzkich sądów administracyjnych z wojewódzkimi radami narodowymi polegają na pewnym nieporozumieniu. Poza tym zaś, na co zwrócił uwagę Bigo[10]), koncepcja taka byłaby u w s t e c z n i e n i e m rozwoju instytucji sądownictwa administracyjnego, oznaczałaby w Polsce zachodniej nawrót do wzorów pruskich i wskrzeszenie instytucji państwa zaborczego, która została już w Polsce szczęśliwie przezwyciężona.

Natomiast nic nie stałoby na przeszkodzie, aby zapewnić radom narodowym wpływ na skład osobowy sądów administracyjnych niższych (wojewódzkich) przez wyznaczanie do nich ławników.

Zagadnienie pewnego związania terenowych rad narodowych z sądownictwem administracyjnym z natury rzeczy może mieć znaczenie tylko dla sądownictwa administracyjnego niższego stopnia, nie istnieje natomiast w odniesieniu do instytucji naczelnej tego sądownictwa, t. j. do Trybunału Administracyjnego.

Mała Konstytucja nie pominęła zagadnienia sądownictwa administracyjnego i w rozdziale VII (wymiar sprawiedliwości), zapowiedziała (art. 26), że osobna ustawa ustali tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej.

---

[8]) **Iserson** — „Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych" w Nr 1/3 „Gazety Administracji" z 1945 r. Podobnie **Langrod** „Reaktywacja sądownictwa administracyjnego" w Nr 10 11 „Gazety Administracji" z 1946 r., strona 513, 514.

[9]) **Dr. T. Swinarski** — „Kompetencje i uprawnienia rad narodowych" w Nr 1/46 „Gazety Administracji", str. 15, 16.

[10]) **Bigo** „Sądownictwo administracyjne w Polsce" w Nr 6 „Śląsko-Dąbrowskiego Przeglądu Administracyjnego" z 1946 r.

Mała Konstytucja, zapowiadając wydanie tej ustawy, przesądziła zarazem niektóre zasady, na jakich ma się ona opierać, a w szczególności, że:

1) organa właściwe do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznaj mają być organami sądowymi.

Wynika to jasno z umieszczenia odnośnego postanowienia w rozdziale traktującym o wymiarze sprawiedliwości, który według art 2 i 24 Małej Konstytucji należy do niezawisłych sądów[11]).

2) Organa właściwe do orzekania o legalności aktów administracyjnych mają charakter instytucyj odrębnych od sądownictwa powszechnego.

Wynika to już z samego faktu wyodrębnienia tych organów w art. 26 Małej Konstytucji i przekazania osobnej ustawie unormowania ich zakresu działania i trybu postępowania.

Poza tym organa powyższe powołane są do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej, a więc w zakresie innym niż zakres sądownictwa powszechnego, — co z natury rzeczy pociąga za sobą ich odrębność od organów tego sądownictwa[12]).

3) Ponieważ art. 26 Małej Konstytucji mówi o organach właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych — przeto nie wyłącza możliwości powołania do życia wielostopniowego sądownictwa administracyjnego, a więc organów niższych tego sądownictwa, obok organu naczelnego, jakim był dotąd Najwyższy Trybunał Administracyjny. W każdym razie Mała Konstytucja nie wiąże władzy ustawodawczej koncepcją wielostopniowego sądownictwa,

---

[11]) **Prof. Dr. Stefan Rozmaryn** w artykule „Uwagi o niektórych zagadnieniach ustaw konstytucyjnych", umieszczonym w Nr 3 „Demokratycznego Przeglądu Prawniczego" z 1947 r. wyraża obawę, że interpretacja taka, oparta na fakcie umieszczenia art. 26 w rozdziale VII, mogłaby prowadzić do wniosku, iż wobec brzmienia art. 25 ust. 1 kontrola legalności aktów administracyjnych winna ulec scaleniu w sądownictwie powszechnym — co wykluczyłoby możliwość istnienia specjalnego sądownictwa administracyjnego z N. T. A. na czele. Obawa ta nie wydaje się uzasadniona. Art. 25 ust. 1 przewidując przejęcie przez sądownictwo powszechne całego wymiaru sprawiedliwości, ma oczywista na myśli ten wymiar, który należy w zasadzie do sądownictwa powszechnego, a który obecnie przejściowo nie jest wykonywany przez organa tego sądownictwa. Natomiast przepis ten, zapowiadając scalenie sądownictwa powszechnego, nie ma niewątpliwie na myśli sądów szczególnych, (a więc np. sądów wojskowych w zakresie kompetencji ich w stosunku do osób wojskowych, sądów ubezpieczeń społecznych, sądów górniczych), a już żadną miarą sądownictwa administracyjnego, co do którego przewiduje nie scalenie, ale wręcz przeciwnie — ustalenie jego odrębnych organów, trybu postępowania i zakresu działania w osobnej ustawie (art. 26), odrębnej od wspomnianej ustawy scaleniowej.

[12]) **Prof. Langrod** w artykule cytowanym w uw. 8) (str. 508—511) podaje cały szereg argumentów, przemawiających przeciw samej koncepcji zespolenia sądownictwa administracyjnego z powszechnym. Koncepcję tę należy zresztą uznać za zarzuconą przez Małą Konstytucję.

ani nie przesądza konieczności współdziałania w nim czynnika obywatelskiego z sędziowskim, — jak to czyniła Konstytucja marcowa.

Poza zagadnieniami przesądzonymi przez Małą Konstytucję, unormowanie i n n y c h zagadnień wiążących się z uruchomieniem sądownictwa administracyjnego, pozostawione zostało zapowiedzianej ustawie.

Z zagadnień tych wysuwają się na pierwszy plan jako szczególnie ważne:

a) kwestia zakresu działania sądownictwa administracyjnego oraz

b) kwestia jego organizacyjnego związania z innymi władzami państwowymi.

ad a) Mała Konstytucja w art. 26 przesądziła, że powołać się mające organa sądownictwa administracyjnego będą właściwe do orzekania o legalności aktów administracyjnych w z a k r e s i e a d m i n i s t r a c j i p u b l i c z n e j, a zarazem zapowiedziała, że z a k r e s d z i a ł a n i a tych organów ma być ustalony w wydać się mającej ustawie.

Ustalenie tego zakresu polegać będzie przede wszystkim na określeniu, k t ó r e akty administracyjne poddane będą powyższemu orzecznictwu, ponadto zaś na u n o r m o w a n i u u p r a w n i e ń organów sądownictwa administracyjnego przy orzekaniu o legalności tych aktów.

Otóż, o ile chodzi o ustalenie zakresu aktów administracyjnych poddanych wspomnianemu orzecznictwu, — zakres ten mógłby być przede wszystkim ustalony przez przyjęcie, że w zasadzie w s z y s t k i e akty administracyjne mogą być poddane kontroli ich legalności w trybie orzecznictwa sądowo-administracyjnego (system kompetencji ogólnej).

Przy tym systemie do zakresu działania sądownictwa administracyjnego należałyby w s z y s t k i e sprawy, o ile niektóre ich kategorie nie byłyby przepisem szczególnym wyraźnie wyłączone spod sądownictwa administracyjnego. Za takim wyłączeniem pewnych rodzajów spraw mogłyby przemawiać różne względy: polityczne, społeczne, gospodarcze itp.

Ustalenie zakresu działania sądownictwa administracyjnego mogłoby być oparte również na koncepcji wprost przeciwnej, mianowicie na zasadzie, że rozpatrywaniu przez sądownictwo administracyjne podlegają tylko te rodzaje spraw, które zostały przepisami ustawowymi temu sądownictwu wyraźnie poddane (system enumeracji).

Na pierwszym z wymienionych systemów oparte było ustalenie zakresu działania dotychczasowego Najwyższego Trybunału Administracyjnego, przy czym wyłączone spod jego zakresu działania były tylko nieliczne rodzaje spraw, wymienione w art. 6 rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. (poz. 806 Dz. Ust.)

Nie można jednak pominąć, że przyjęcie tego systemu obecnie, w okresie powojennej odbudowy aparatu państwowego i całego ży-

cia społecznego i gospodarczego, w którym to okresie dokonywa się zarazem dzieło przebudowy ustrojowej i gospodarczej Państwa — mogłoby nasuwać szereg zastrzeżeń i wymagałoby szeregu wyłączeń.

W razie przyjęcia powyższego systemu musiałoby się wyłączyć spod zakresu działania sądownictwa administracyjnego między innymi sprawy związane z przebudową życia gospodarczego, a więc przede wszystkim z reformą rolną, akcją osadniczą i przesiedleńczą, oraz z upaństwowieniem przemysłu, t. j. sprawy, które w życiu społeczno-gospodarczym odgrywają rolę tak doniosłą, że gdyby nawet przy ich przeprowadzeniu zaszły pewne niedociągnięcia, czy nieformalności, to nie możnaby dopuścić hamowania rozpoczętego dzieła przebudowy przez dopuszczenie skargi administracyjnej na poszczególne decyzje władz w tych sprawach. W okresach wyjątkowych, jak okres powyższy, zachodzić bowiem mogą zupełnie w y j ą t k o w e s y t u a c j e, nie pozwalające nieraz na ścisłe stosowanie sztywnych norm prawnych, obowiązujących w danej dziedzinie i wymagające wprost poświęcenia ich w interesie publicznym[13]).

W razie oparcia zakresu działania sądownictwa administracyjnego na systemie enumeracyjnym — do zakresu tego należałoby zaliczyć te wszystkie rodzaje spraw, których poddanie sądownictwu administracyjnemu nie nasuwałoby wspomnianych wyżej zastrzeżeń. Do spraw tego rodzaju możnaby zaliczyć np. sprawy uposażeniowe i emerytalne pracowników publicznych, zaopatrzeń inwalidzkich, zaopatrzeń osób pozostałych po uczestnikach ruchu podziemnego i partyzanckiego, sprawy danin publicznych, ochrony i bezpieczeństwa pracy, ochrony wynalazków, wzorów i znaków towarowych, sprawy drogowe, wodne, sprawy wywłaszczeń na cele użyteczności publicznej itp. Zakres spraw poddanych sądownictwu administracyjnemu mógłby być następnie stopniowo rozszerzany na dalsze rodzaje spraw.

Przyjęcie systemu enumeracyjnego, a więc ograniczenie kompetencji sądownictwa administracyjnego tylko do pewnych rodzajów spraw, pozbawiłoby obywateli w sprawach innych możności obrony swych praw przed instancją sądowo-administracyjną — i to stanowi ujemną stronę powyższego systemu. Pewne złagodzenie w tym kierunku możnaby wprowadzić przez umieszczenie w ustawie postanowienia przewidującego możność przekazywania (ewentualnie przez Radę Państwa) sądowi administracyjnemu do rozstrzygania konkret-

---

[13]) **Prof. Langrod** w artykule „Definacja prawa administracyjnego i jej analiza" w Nr 7/8 „Gazety Administracji" z 1947 r. (str. 318—320) zwraca uwagę, że w n a u c e p r a w a a d m i n i s t r a c y j n e g o spotykamy pewne teorie, znajdujące swój oddźwięk i w judykaturze, które dopuszczają — choć tylko w sytuacjach nadzwyczajnych i zupełnie wyjątkowych — poświęcanie w interesie publicznym i „w stanie konieczności" sztywnego tekstu normy prawnej na rzecz „porządku", o ile in concreto popadłyby one w konflikt. Prof. Langrod podaje odnośne źródła i wskazuje na związaną z tymi zagadnieniami judykaturę francuskiej Rady Stanu, podzielającą w szeregu wyroków stanowisko zajmowane przez powyższe teorie.

nych spraw nie objętych enumeracją, a więc zasadniczo nie podlegających sądownictwu administracyjnemu, — jeżeli za takim przekazaniem przemawia szczególnie ważny interes strony, a względy publiczne nie stoją temu na przeszkodzie.

Co do zakresu uprawnień sądownictwa administracyjnego, — to Najwyższy Trybunał Administracyjny był instancją wyłącznie kasacyjną, powołaną do uchylania decyzyj administracyjnych z powodu zarzuconej w skardze wadliwości postępowania lub niezgodności z prawem materialnym. Byłoby wskazane zakres ten rozszerzyć i sądownictwu administracyjnemu przyznać również:

1) prawo wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji,

2) możność stwierdzenia z urzędu (poza zarzutami skargi), że zaskarżone orzeczenie narusza prawo materialne lub formalne, oraz

3) możność wydania orzeczenia merytorycznego w tych wypadkach, gdy zostanie stwierdzone zarzucone w skardze naruszenie prawa materialnego, jeżeli, według stanu akt sprawa dojrzała do merytorycznego rozstrzygnięcia. Analogiczne uprawnienia służą Sądowi Najwyższemu.

ad b) Rozważenia wymaga również kwestia organizacyjnego związania sadownictwa administracyjnego.

O ileby zapowiedziany w Małej Konstytucji organ sądownictwa administracyjnego miał stanowić jedną lub więcej Izb w Sądzie Najwyższym, wówczas wchodziłby on organizacyjnie w skład tego Sądu i byłby w następstwie tego organizacyjnie związany z Ministrem Sprawiedliwości.

Jeżeliby zaś miał on stanowić instytucję samodzielną (jak dotychczasowy Najwyższy Trybunał Administracyjny), wówczas nasuwa się koncepcja, czy obok zapewnienia Prezesowi Rady Ministrów wpływu na obsadę personalną powyższej instytucji, nie należałoby zapewnić Radzie Państwa prawa wykonywania naczelnego nadzoru nad jej działalnością.

Nadzór ten bowiem z natury rzeczy nie powinien służyć żadnej, choćby najwyższej władzy administracyjnej, skoro właśnie działalność władz administracyjnych podlega kontroli sądownictwa administracyjnego. Gdy zaś Mała Konstytucja powołała do życia Radę Państwa jako organ ustrojowy, niezależny od władz administracyjnych, stojący w hierarchii władz na jednym z najwyższych szczebli, to właśnie temu organowi możnaby poruczyć wykonywanie naczelnego nadzoru nad sądownictwem administracyjnym, co byłoby tym bardziej uzasadnione, że Rada Państwa sprawuje poprzez rady narodowe ogólną kontrolę legalności działania władz administracyjnych.

Dodać też należy, że Radzie Państwa powinien zarazem przysługiwać i nadzór nad wykonaniem orzeczeń sądowo-administracyjnych. W tym kierunku bowiem — jak żadna inna władza —

posiada ona wszelkie środki egzekutywy, skoro poprzez terenowe rady narodowe podporządkowane jej są organa I i II instancji administracji rządowej i samorządowej.

Zaznaczyć zarazem należy, że — odmiennie niż co do innych zapowiedzianych w Małej Konstytucji norm ustawowych — unormowanie sprawy sądownictwa administracyjnego nie zostało (art. 4) wyłączone spod ustawodawstwa dekretowego, odnośna zapowiedź konstytucyjna zatem może być zrealizowana również w formie dekretu z mocą ustawy.

3. Trybunał Stanu.

Postanowienia Konstytucji marcowej, dotyczące odpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 51) oraz odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów (art. 59), zostały przez Małą Konstytucję utrzymane w mocy o tyle, że według art. 13 i 19 ust. 1 tej Konstytucji stosuje się je odpowiednio. Postanowienia powyższe przewidywały rozpatrywanie odnośnych spraw przez Trybunał Stanu według postanowień osobnej ustawy, zapowiedzianej przez Konstytucję marcową. Ustawą taką była ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu (poz. 415 Dz. Ust.)[14].

Mała Konstytucja zapowiedziała (art. 27) wydanie osobnej ustawy, powołującej organa właściwe do orzekania w powyższych sprawach.

Ponieważ sprawy te zostały w art. 4 wyłączone spod ustawodawstwa dekretowego, przeto odnośna zapowiedź konstytucyjna może być zrealizowana jedynie w formie ustawy sejmowej.

[14]) Wydana w miejsce ustawy z dnia 27 kwietnia 1923 r. ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o Trybunale Stanu opierała się na przepisach t. zw. „Konstytucji kwietniowej" z 1935 r.

JAROSŁAW DEMIAŃCZUK i TADEUSZ WOLFENBURG

PUBLICZNO-PRAWNY CHARAKTER KOŚCIOŁÓW I ZWIĄZKÓW RELIGIJNYCH NA TLE USTAWODAWSTWA POLSKIEGO.

I.

Pojęcie prawne zakładów względnie instytucyj prawno-publicznych jest dotychczas zarazem sporne w nauce, jak i nieustalone w pozytywnym ustawodawstwie.

Szczególnie jeśli chodzi o prawnicze zdefiniowanie istotnych znamion, odróżniających zakład publiczny od innych zakładów, a nawet gdy chodzi o właściwą nazwę: „zakład" czy „instytucja", „korporacja" prawa publicznego — zdania są bardzo podzielone i nomenklatura różnoraka[1]). Stan ten wynika zresztą z podstawowych zagadnień podziału prawa na prywatne i publiczne, łącznie z nieokreślonym zakresem zadań administracji publicznej i jej stosunku do prawa publicznego[2]). Niemniej jednak tematem zakładów publicznych zajmują się liczni prawnicy cudzoziemscy i polscy.

W polskiej nauce prawniczej najobszerniej a zarazem najbardziej wnikliwie został ten temat opracowany przez dr. Tadeusza Bigę i dr. Wita Klonowieckiego[2-a]).

---

[1]) Dr. Tadeusz Bigo: Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego oraz Dr. Wit Klonowiecki: Zakład publiczny w prawie polskim.

[2]) Dr. Klonowiecki o. c. str. 61 i nast. oraz podana przez niego literatura.

[2-a]) Już po opracowaniu niniejszej rozprawy ukazał się w Gazecie Administracji Nr 5-6 z r. 1947 fragment z książki prof. dr. Jerzego Stefana Langroda: „Instytucje prawa administracyjnego — Zagadnienia ogólne". w którym autor uzasadniając teoretycznie t. zw. prawo zakładowe jako odrębną sferę prawa administracyjnego, kładzie nacisk na aktywność zakładu, upatrując istotę tej aktywności — o ile z krótkiego fragmentu można wnosić — w zarządzie, do którego zacieśniają instytucję zakładową normy ogólne prawa zakładowego.

Z kryteriów zakładu, szczególnie ważnym w zastosowaniu do kościołów i związków religijnych jest podkreślony przez dr. Langroda szeroki zakres s w o b o d y zakładu w granicach reglamentacji prawnej, oraz szeroki zasięg aktywności rozkazodawczej.

Wogóle pojęcie prawa i władztwa zakładowego, zwłaszcza jeśli zwrócimy uwagę na jego „naturalność" (dr. Langrod o. c. str. 218) znajduje w kościołach i związkach religijnych swoje pełne (sui generis) zastosowanie.

Ponieważ nasz artykuł dotyczy wyłącznie dziedziny administracji wyznaniowej, przeto posiłkując się w zagadnieniu zakładów publicznych ogólnymi wnioskami, do których doszli wymienieni autorzy, postaramy się wykazać, że publiczno-prawny charakter kościołów i związków religijnych prawnie uznanych da się uzasadnić za pomocą podanych przez autorów tych kryteriów oraz sprawdzianów rozstrzygających o publiczności zakładów jako tworów prawa publicznego.

Zdaniem Bigi[3]) zakłady publiczne rozporządzają władztwem administracyjnym, polegającym „na uprawnieniu stosowania przymusu administracyjnego i na wyłączeniu sporu spod właściwości sądów". W tym ujęciu istotnego sprawdzianu publicznej strony zakładu upatruje dr. Klonowiecki niejasność, gdyż według Bigi władztwo administracyjne zakładu nie ma nic wspólnego z t. zw. władzą suwerenną Państwa, ani nie jest identyczne z władztwem, które przypisuje się prywatnym korporacjom. Klonowiecki twierdzi nawet, że sam Bigo porzuca ostatecznie ten sprawdzian, który buduje teoretycznie na stwierdzeniu różnicy między zakładem publicznym i prywatnym, występującej w tym, że władztwo administracyjne, przysługujące pierwszemu nie zawsze jest ograniczone do członków, podczas gdy „w prywatnych związkach, władzy dyscyplinarnej podlegają tylko członkowie i od tej zasady nie ma wyjątków".

Mimo rozbieżności, jakie wynikają między Bigą a Klonowieckim w zapatrywaniach nad konstrukcją władztwa zakładu publicznego, można jednak przyjąć, że obaj autorzy zgodni są w tym, iż jest to władztwo sui generis, nie przysługujące zakładom (osobom, korporacjom) prawa prywatnego, zakład rozporządza bowiem środkami przymusu niezależnie od woli członków, wykluczając drogę sądową w sprawach między sobą a członkami. Co prawda Klonowiecki, będąc zwolennikiem zbadania wzajemnego stosunku dwu głównych sprawdzianów: przymusu administracyjnego (zakładowego) i wykluczenia drogi sądowej, — ujmuje powyższe zagadnienie odwrotnie, upatrując w przymusie logiczne następstwo wykluczenia drogi sądowej przez normy publiczne, czyli że prawo do korzystania z zakładu i środki przymusowe unormowane są przez prawo publiczne[4]).

Jak się to w dalszym ciągu okaże, dla ustalenia prawno-publicznego pojęcia zakładu (instytucji, korporacji) w dziedzinie wyznaniowej niezmiernie ważny jest sprawdzian władztwa zakładowego w kościołach i związkach religijnych w znaczeniu ich własnego prawno-ustrojowego imperium religijnego.

---

[3]) Wobec niemożności korzystania obecnie bezpośrednio ze znanej przed wojną pracy Bigi, przytaczamy tego autora z dzieła dr. Klonowieckiego o. c. str. 71 i 77 oraz dopisek 19 i 34.

[4]) Klonowiecki o. c. str. 74 — por. również str. 85, 87 i 88.

Przed przejściem jednak do sfery wyłącznie wyznaniowej wspomnieć należy o dwu jeszcze sprawdzianach koniecznych, zdaniem Klonowieckiego, do zdefiniowania zakładu publicznego w porównaniu z innymi formami administracji publicznej w Polsce, mianowicie, że musi on być zespołem osób, rzeczy i praw, oraz musi być przeznaczony do indywidualnego użytkowania[5]).

Aby wykazać trafność powyższych sprawdzianów również w zastosowaniu do kościołów i związków religijnych, należy wpierw przedstawić charakterystyczne momenty stosunku Państwa do wyznań religijnych, oraz zasadnicze zagadnienia, wynikające z t. zw. „wyznaniowych“ artykułów Konstytucji marcowej. Regulują one zasadniczo sferę osobistą (indywidualną) swobody religijnej, jak i sferę społeczną (korporacyjną), uznanych przez Państwo kościołów i związków religijnych[6]).

W obu tych sferach niezmiernie charakterystyczną jest publiczna strona przejawów wyznaniowych, bądź w osobistych stosunkach obywateli (swoboda publicznego manifestowania uczuć religijnych, prawo do uwzględnienia i udostępnienia przez czynniki państwowe potrzeb i pociech religijnych, nauczanie religii w publicznych szkołach, zachowanie instytucji przysięgi religijnej w ustawodawstwie)— bądź też w znaczeniu korporacyjnym, występującym w uznaniu przez Państwo własnego prawa kościołów i związków religijnych, oraz we wprowadzaniu określonego kompleksu przepisów tego prawa do pozytywnego prawa publicznego przez specjalne ustawy.

1. Prawno-publiczna strona przejawów wyznaniowych w sferze indywidualnej i korporacyjnej wyznań.

Indywidualna wolność religijna obejmuje w brzmieniu art. 111 Konstytucji pełną wolność w dziedzinie osobistych przekonań religijnych każdej osoby przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w zastosowaniu zarówno do obywateli jak i nie obywateli (mieszkańców). Z tego postanowienia Konstytucji wynikają dwie konsekwencje prawne. Nie można mianowicie uzależniać osobistej wolności religijnej ani od warunku korzystania z praw obywatelskich, ani od warunku przewidzianego dla związków religijnych w art. 113, 115 i 116 Konstytucji, to jest od uznania danego związku religijnego przez Państwo. Jest to więc pewien zakres spraw, który prof. Abraham[7]) określa jako „sferę, do której Państwo nie wkracza“ — sfera wolności wiary i sumienia oraz kultu religijnego, jaki

[5]) ibidem o. c. 88 i 121.

[6]) por. Ks. Dr. Grelewski — Wyznania protestanckie i sekty religijne str. 3, oraz Prof. Dr. Jakób Sawicki — Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w Państwie Polskim str. 61.

[7]) Prof. Dr. Abraham — Nasza Konstytucja (praca zbiorowa) str. 118.

ze swą religią i sumieniem łączy dana osoba, bez względu na to, czy kult ten przejawia jednostkowo, czy zbiorowo w gronie współwyznawców.

Wobec tak szerokiego ujęcia indywidualnej wolności religijnej w art. 111, w którym Świątkowski[8]) widzi „normę fundamentalną", zachodzi pytanie, czy wogóle w tej sferze można mówić o ograniczającej ingerencji Państwa, biorąc pod uwagę warunki indywidualnej wolności religijnej, wymienione w ust. 2 art. 111 Konstytucji, t. j. nie sprzeciwianie się porządkowi publicznemu i moralności publicznej.

Naświetlić najpierw trzeba kwestię, co należy rozumieć przez porządek publiczny i moralność publiczną. Świątkowski[9]) określa porządek publiczny jako „utrwalony w Rzeczypospolitej Polskiej ustrój państwowy, społeczny i gospodarczy, którego fundamentem jest Konstytucja", a w obyczajowości publicznej upatruje „przyjęte w społeczeństwie zasady moralności np. pojęcie o obowiązkach rodzinnych religijnych i t. p.". Sawicki[10]) zaś, rozważając porządek publiczny i moralność publiczną ściśle ze stanowiska prawnego, przyjmuje, że porządek publiczny (implicite i moralność publiczna) nie wyczerpuje się w pewnych specjalnych ustawach np. w kodeksie karnym (przestępstwa przeciw porządkowi publicznemu) i w prawie o wykroczeniach, gdyż chronią go nadto liczne przepisy porządkowe, rozsiane w różnorodnych ustawach i opartych na nich rozporządzeniach, których przestrzeganie nie może być nigdy tłumaczone jako ograniczenie wolności religijnej. Wychodząc z założenia, że „ustawa państwowa idzie przed nakazem religijnym", oraz, że „wolność religijna ograniczona jest obowiązkami publicznymi, a nie odwrotnie", dochodzi Sawicki do zupełnie słusznego, naszym zdaniem, wniosku, że „takie sformułowanie granic wolności religijnej kryje w sobie najskuteczniejszą tej wolności gwarancję, przy czym granicą jest tu prawo powszechne, obowiązujące wszystkich bez wyjątku obywateli. Konstytucja wykluczyła raz na zawsze wszelkie prawa wyjątkowe ograniczające wolność religijną i uprawnienia na niej zbudowane".

Czy jednak wobec tak pojętych warunków indywidualnej wolności religijnej można mówić o ingerencji Państwa, ograniczającej tę wolność z uwagi na porządek publiczny i publiczną moralność, czy raczej o ingerencji Państwa w znaczeniu obrony przed nadużywaniem wolności religijnej? Sądzimy, że zgodnie z duchem Konstytucji marcowej przyjąć raczej należy tę drugą alternatywę. Porządku publicznego moralności publicznej nie należałoby przeciwstawiać wolności religijnej w zdecydowanych słowach „ustawa państwowa idzie przed nakazem religijnym" — „Wolność religijna ograniczona jest obowiązkami publicznymi, a nie odwrotnie". Raczej, uwzględniając uwydatnione w Konstytucji tendencje do zgodnego współdziałania

[8]) Prof. Świątkowski — Wyznania religijne w Polsce str. 31.
[9]) ibidem str. 33.
[10]) Sawicki o. c. str. 85 i 86.

wyznań z Państwem, należałoby przyjąć, że państwowe i religijne cele i zadania jakkolwiek odmienne, nie są jednak z sobą sprzeczne i uzupełniają się dla dobra społeczeństwa, któremu służą[11]. Państwo przestrzega oczywiście poszanowania przez obywateli ustaw państwowych w ich sferze osobistej wolności religijnej, nadzoru jednak Państwa w tej dziedzinie zarówno w odniesieniu do jednostki, jak i do związków religijnych nie można wywodzić z obcego Polsce tak historycznie jak nowocześnie pojęcia zwierzchnictwa Państwa (Staatshocheitsrecht)[12]. Przeciwnie, Konstytucję naszą cechuje brak tendencji do akcentowania nadrzędności Państwa w stosunku do wyznań, i ta właśnie przesłanka powinna wpływać na sposób wykonywania ingerencji i nadzoru w sprawach wyznaniowych w sposób liberalny, i ustrzec przed stosowaniem niewłaściwych metod w tej dziedzinie.

Byłby to pierwszy zasadniczy moment, wskazujący na publiczną stronę przejawów wyznaniowych i na stanowisko, jakie wobec tych przejawów zajmuje Państwo. Skłania to, jeśli chodzi o system, do upatrywania w stosunku Państwa do wyznań systemu koordynacji, w którym Państwo i kościół traktując się odrębnie, uzupełniają się jednak wzajemnie w realizowaniu swych odmiennych celów w zastosowaniu do społeczeństwa. Stwierdzić bowiem należy, że tendencją przepisów wyznaniowych Konstytucji jest wyraźnie zapewnienie obywatelom i mieszkańcom Rzeczypospolitej Polskiej pełnej swobody religijnej (art. art. 102, 110, 111, 112 i 120) oraz do pozytywnego stosunku wobec kościołów i związków religijnych (art. art. 113 — 116 Konst.), co uprawnia do wniosku o wzajemnej współpracy Państwa i wyznań.

Publiczną stronę wpływów wyznaniowych w ustawodawstwie polskim można śledzić:

a) w przymusie wychowawczym[13], wyrażonym w ostatnim zdaniu art. 112, a konsekwentnie rozwiniętym w art. 120 Konst., odnośnie religijnego wychowania i nauczania religii w szkołach publicznych. Widzimy tu kollaborację Państwa i wyznań w zakresie państwowej administracji szkolnej;
b) w uregulowaniu zmiany wyznania przez normy i przepisy prawa publicznego. Jest to odcinek administracji publicznej dla zapewnienia swobodnego wyznawania zarówno publicznie jak i prywatnie swej wiary (art. 111 Konst. ust. 2) względnie „swobodnego stanowienia o swej przynależności wyznaniowej[14];

---

[11]) por. Grelewski o. c. str. 122 i nast.

[12]) Walter Kahl — Lehrsystem des Kirchenrechts und der Kirchenpolitik str. 284.

[13]) Prof. Dr. Dwornicki Tadeusz — Prawa i obowiązki obywatelskie (w pracy zbiorowej) „Nasza Konstytucja" str. 163.

[14]) Sawicki o. c. str. 76.

c) w publicznym spełnianiu przez wiernych przepisów swego kultu religijnego (art. 111 Konst.) oraz uczestniczeniu w publicznych nabożeństwach (art. 113 Konst.), chronionych pod odpowiedzialnością karno-sądową (art. 174 K. K.);

d) w wprowadzeniu (zachowaniu) przez ustawodawstwo państwowe przysięgi religijnej, związanej co do formy z odpowiednim wyznaniem, do którego dotycząca osoba, mająca składać przysięgę, prawnie należy (kodeksy: postępowania cywilnego i karnego, oraz wojskowego postępowania karnego);

e) w opiece nad potrzebami religijnymi (art. 102 ust. 3 Konst.) wprowadzanej w życie w szeregu ustaw i rozporządzeń (ustawa o opiece społ. z 16.VIII.1923 r. D. U. R. P. Nr 92, poz. 726) — §§ 5, 11 i 30 rozp. Min. Op. Społ. z 25.V.1929 r. (D. U. R. P. Nr 52, poz. 823).

Poruszone dotychczas momenty mają swe źródło prawne głównie w art 111 Konstytucji, uznanym za normę prawa pozytywnego przez Zgrom. Og. S. Najw.[15]). To źródło indywidualnej wolności wyznaniowej nie może też pozostać bez wpływu na rozwój życia wyznaniowego w znaczeniu społecznym, korporacyjnym. Oczywiste jest bowiem, że „swej religii" (ust. 2 art. 111 Konst.) nie wyznaje się tylko osobiście, lecz w łączności z współwyznawcami w zrzeszeniach, kościołach i związkach religijnych, których to społeczności wyznaniowych nie może Państwo traktować odmiennie i niezależnie od zagwarantowanej art. 111 swobody religijnej. W istocie też Państwo udziela związkom religijnym wolności religijnej w tym samym zakresie co jednostkom. Wynika to z porównania tekstów art. 111 i 112 oraz 115 i 116 Konst., w których ustawodawca powtarza te same warunki swobodnego działania w korporacyjnej sferze religijnej. W zastosowaniu jednak do związków religijnych liczy się ustawodawca nie tylko z wyznawaną wiarą i wykonywaniem jej przepisów jak u jednostek, ale i z wytworzoną strukturą ustrojową oraz z urządzeniami dla celów wykonywania kultu i związanych z nimi zadań, czyli liczy się z korporacyjną stroną wyznań jako czynników społecznych. W tej więc sferze ustawodawca, nie zmieniając bynajmniej stanowiska, zajętego wobec jednostek, uzależnił swoje stanowisko w stosunku do związków religijnych od ich p r a w n e g o u z n a n i a przez Państwo. Podstawowym artykułem w tej dziedzinie jest art. 113 Konstytucji. Mówi on ogólnie o związkach religijnych, przewidując ich agendy i związane z nimi uprawnienia.

Zanim jednak przejdziemy do bliższego określenia znamion charakteryzujących związki religijne, jako instytucje prawa publicznego oraz do skonfrontowania ich ze sprawdzianami zakładów publicznych, przyjętymi na wstępie nin. artykułu z prac Bigi i Klonowieckiego — przystąpimy wpierw do omówienia wyłaniających się dwu zagadnień natury publiczno-prawnej w sferze korporacyjnej

[15]) Zbiór orzeczeń Zgr. Og. S. Najw. 1922 do 1925 r. Nr 17.

wyznań, a mianowicie: p r i m o, do wyjaśnienia — w związku z ustawowym ustalaniem stosunku Państwa do kościołów i związków religijnych — zwrotu użytego w art. 115 ust. 2 Konst.: „po porozumieniu się z ich prawnymi reprezentacjami“, s e c u n d o, do rozpatrzenia formy uznawania prawnego wyznań.

Pierwsze zagadnienie zostało, naszym zdaniem, zbyt bezwzględnie potraktowane w obszernym dziele prof. Sawickiego[16]) — drugie dotychczas jest sporne.

Jak więc należy rozumieć użyty w Konstytucji zwrot „po porozumieniu się“? Czy jako warunek, zastrzeżony przez Konstytucję, czy też jako niewiążące Państwo wskazanie sposobu postępowania przy ustalaniu jego stosunku do wyznań? Prof. Sawicki wypowiada się za drugą alternatywą, argumentując, że skoro art. 115 przewiduje dla ustalenia stosunku Państwa do wyznań drogę ustawową, a tylko wyjątkowo w stosunku do Kościoła Katolickiego (art. 114 Konst.) drogę układu, to znaczy, że tylko Kościół Katolicki został uznany za suwerenny w swym zakresie i tym samym niepodległy zwierzchnictwu Państwa, natomiast wszystkie inne związki religijne podlegają temu zwierzchnictwu, w czym autor odnajduje dawne elementy zwierzchnictwa państwowego nad kościołem (Staatskirchenhocheit) przez poddanie ich woli Państwa, wyrażającej się w ustawie państwowej, a więc w jednostronnym akcie ustawodawczym. Co więcej, autor powołując się na zgodną opinię komentatorów Konstytucji marcowej uważa, „że dojście do porozumienia nie jest warunkiem, który musiałby być spełniony. Jeżeli do porozumienia nie dojdzie, Państwo może przystąpić do jednostronnego unormowania tej sprawy w drodze ustawy państwowej[17]). Wydaje się jednak, że sięganie do teorii zwierzchnictwa nad wyznaniami i uzasadnianie na tej podstawie wniosku o kompetencji Państwa do normowania prawno-ustrojowych spraw związków religijnych tak dalece odbiega od kryteriów, jakie dla tych spraw przyjęła Konstytucja w art. 113 i 115, że o zwierzchności Państwa nad związkami religijnymi w sensie dawnego „Staatskirchenrecht“ wogóle nie może być mowy. Art. 113 zapewnia bowiem prawnie uznanym związkom religijnym pełną samoistność w ich sprawach wewnętrznych, w które Państwo nie wkracza, tak jak nie wkracza w sferę przekonań religijnych jednostki. Natomiast tak jak w sferze indywidualnej wolności religijnej, tak i w sferze korporacyjnej związków religijnych zastrzega sobie Państwo ingerencję w określonych wypadkach, a mianowicie:

1) jeżeli związek religijny stawałby w sprzeczności z ustawami Państwa, co definitywnie wypowiada art. 114 Konst. w zdaniu ostatnim;
2) jeżeli własne ustawy, którymi rządzą się związki religijne, zawierałyby postanowienia sprzeczne z prawem (art. 115 ust. 1 Konst.);

---

[16]) Sawicki o. c. str. 128.

[17]) Sawicki o. c. str. 128, uwaga w przypiskach.

3 jeśli urządzenia, nauka lub ustrój wyznania byłyby przeciwne porządkowi publicznemu lub obyczajności publicznej (art. 116).

Wobec wskazania wyżej na samoistność korporacyjną związków wyznaniowych przy wyliczeniu wypadków, w których Państwo zastrzega sobie nadzór i ingerencję, — przyznawanie Państwu kompetencji do jednostronnego normowania całokształtu spraw w ustawach, ustalających stosunek Państwa do tych związków, byłoby równoznaczne z narzucaniem tych norm. Tej kompetencji Państwa do normowania form ustrojowych, ustanawiania hierarchii względnie przełożeństwa wyznaniowego, oraz regulowania zadań korporacyjnych związku religijnego i jego działalności — nie można wywieść z przepisów obowiązujących Konstytucji.

Wprawdzie prof. Abraham[18]) znajduje w postanowieniu art. 115 ust. 2 zastosowanie zasady art. 3 Konstytucji, z czego wnosi, że w stosunku do mniejszości wyznaniowych Państwo zastosowało system zwierzchności w myśl zasad nowoczesnego państwa praworządnego i wyprowadza stąd wniosek, że wymóg uprzedniego porozumienia się z prawnymi reprezentacjami związków religijnych nie zmienia istotnego stanu rzeczy. Na ten wywód należy jednak zauważyć, że art 115 Konst. jako postanowienie specjalne, zastosowane do kościołów mniejszości wyznaniowych i innych prawnie uznanych związków religijnych, głosi, że rządzą się one „same" — „własnymi ustawami", a tymsamym wyłącza ich ustawodawstwo wewnętrzne z zakresu ustawodawstwa państwowego, do którego odnosi się art. 3 Konstytucji. A że norma art. 115, jako norma specjalna, ma pierwszeństwo przed normą ogólną art. 3 Konstytucji, przeto teza o zachowaniu zwierzchności państwowej w stosunku do związków religijnych w ich zakresie wewnętrznym nie dałaby się prawniczo utrzymać również w wykładni prof. Abrahama.

Podstawowe zagadnienie da się tu, naszym zdaniem, sprowadzić wyłącznie do f o r m y, jaką obrał ustawodawca, w celu ustalenia stosunku Państwa do kościołów i związków religijnych mniejszości wyznaniowych. Formą tą jest ustawa, a nie układ, jak z Kościołem Katolickim. Oczywiście z tego formalnego punktu widzenia nie można zwrotu: „po porozumieniu się z ich prawnymi reprezentacjami" interpretować, że ustawy ustalające stosunek Państwa do związków religijnych, mają przybierać charakter układu między Państwem a wyznaniami. Nie można jednak zapoznawać wyraźnej intencji ustawodawcy, który za pomocą tego zwrotu niewątpliwie chciał w odnośnych ustawach widzieć zgodny wynik współpracy Państwa i wyznań. W tym znaczeniu, porozumienie się Państwa ze związkami religijnymi jest warunkiem konstytucyjnym. Innymi słowy, wola ustawodawcy w tym względzie jest wydawanie ustaw zgodnych z interesami Państwa i wyznań, nie zaś ustaw, w których zgodności tej nie osiągnięto. Byłoby to sprzeczne z gwarancją konstytucyjną, porę-

---

18) Abraham o. c. str. 131.

czającą wolność religijną i równouprawnienie wyznań. Zwłaszcza zasada parytatywności „suum cuique"[19]) zostałaby przez to w jaskrawy sposób naruszona, powstałaby bowiem rażąca dysproporcja pomiędzy sytuacją prawną Kościoła Katolickiego, uznanego za suwerenny w swoim zakresie, a kościołami mniejszości wyznaniowych, zagrożonymi z powodu wyłaniających się trudności w dojściu do porozumienia z Państwem, jednostronnym narzuceniem ustawy.

Zasady parytatywności nie naruszyła Konstytucja, obierając drogę układu (konkordatu) z Kościołem Katolickim, gdyż zgadza się to z jego wiekową tradycją regulowania stosunków z poszczególnymi państwami w ten właśnie sposób. Czyniąc to słuszne wyróżnienie zachowała jednak Konstytucja również odpowiedni sposób podejścia przy ustalaniu stosunku Państwa do kościołów i związków religijnych innych wyznań, opierając wzajemny stosunek na porozumieniu. Wyraża się tu brak tendencji do akcentowania przewagi Państwa w tej dziedzinie[20]).

Przystępując do próby rozwiązania omawianego zagadnienia dochodzimy do wniosku, że Państwo po zbadaniu motywów, niedopuszczających do osiągnięcia zgodnego stanowiska, odstąpi od zamierzonego ustalenia swego stosunku do danego wyznania, a przy zaistnieniu konstytucyjnych powodów odmówi mu swego uznania.

Drugie zagadnienie występuje w związku z zastrzeżeniami, zawartymi w art. art. 115 i 116 Konstytucji, w myśl których kościoły i związki religijne mniejszości wyznaniowych zyskują prawa korporacyjne dopiero z chwilą uznania ich przez Państwo (warunek ten nie dotyczy jedynie Kościoła Katolickiego — art. 114 Konst.). Czyniąc takie zastrzeżenie, Konstytucja nie określa jednak wcale formy prawnej, w jakiej Państwo wyrazić ma uznanie związku religijnego. Wskutek tego w literaturze prawniczej zdania w tym względzie są podzielone. Jedni więc autorzy — głównie prof. Sawicki[21]) — zajmują zdecydowane stanowisko, że uznanie wyznań winno następować również w drodze ustawodawczej (tak jak ustalanie stosunku wyznań do Państwa) — inni — a między nimi prof. Abraham[22]) — wychodząc z założenia, że uznanie wyznań zależy od stanowiska, jakie z uwagi na swą fachową znajomość zajmować będzie w tych sprawach właściwa naczelna władza administracyjna, powołana do nadzoru w sprawach wyznaniowych — uważają tę władzę za kompetentną również do wydania decyzji, wyrażającej prawne uznanie związku religijnego, czyli wypowiadają się w tej kwestii za formą aktu administracyjnego.

Z punktu widzenia praktyki wyznaniowo-administracyjnej byłaby odpowiednia raczej druga koncepcja.

---

19) Sawicki o. c. str. 129—134.
20) por. Grelewski o. c. str. 5.
21) Sawicki o. c. str. 120 i nast.
22) Abraham o. c. str. 132.

Jest też ona obecnie stosowana. Inną jest rzeczą, że praktyka ta nastręcza trudności sięgające problemu prawno-publicznej strony kościołów i związków religijnych, jako instytucji prawa publicznego, t. j. problemu będącego tematem niniejszego artykułu. Oczywiste jest bowiem, że o publiczności zakładów i instytucji decydują normy prawa publicznego. Wynikałoby zatem, że prawno-publiczny charakter przybierają kościoły i związki religijne dopiero od chwili ustalenia do nich stosunku Państwa przez specjalne ustawy.

Chcąc bliżej zbadać tę kwestię należy rozpatrzyć, jak przedstawia się ingerencja Państwa w tej sprawie w praktyce. Otóż w wykonaniu przepisów art. 113 i 115 Konst., uznawanie kościołów i zw. religijnych odbywało się, i obecnie odbywa się, w myśl art. 116 Konst. w drodze aktu administracyjnego.

Zwykle też dłuższy okres czasu oddzielał akt administracyjny, wyrażający prawne uznanie danego wyznania przez Państwo od ustaw, ustalających stosunek Państwa do tych wyznań. Chodziło głównie o mniejszości wyznaniowe, traktowane przez b. państwa zaborcze jako religie panujące względnie uprzywilejowane, jak np. Kościół Prawosławny w b. zaborze rosyjskim lub Kościół Ewangelicki Staropruskiej Unii w b. zaborze pruskim, albo przeciwnie, o związki religijne prawnie upośledzone, jak Kościół Ewang.-Augsburski w b. Królestwie Kongresowym z jego ustawowym określeniem „wyznania obcego" w b. imperium rosyjskim[23]).

Uznanie tych kościołów w Państwie Polskim przy równoczesnym uwzględnieniu ich form strukturalnych i ustaw, którymi się rządziły z nowym porządkiem prawnym w Polsce, było pilną potrzebą chwili i jak wyżej wspomniano, odbywało się w drodze administracyjnej.

Takim aktem administracyjnym (o charakterze uznania) było jeszcze przed ogłoszeniem Konstytucji marcowej rozporządzenie Min. b. dzielnicy pruskiej z dnia 3 lipca 1920 r. w sprawie „Zjednoczenia Kościoła Ewangelickiego w b. dzielnicy pruskiej[24]) — oraz uznanie Kościoła Prawosławnego, zawarte w wydanych przez Ministerstwo Wyzn. Rel. i Ośw. Publ. „Tymczasowych Przepisach" z dnia 30 stycznia 1922 r. o stosunku Rządu do Kościoła Prawosławnego w Polsce[25]).

Pozatem, ustawa z dnia 27 kwietnia 1922 r. (D. U. R. P. Nr 32, poz. 257), zmieniająca postanowienia §§ 152—162 ustawy dla Kościoła Ew.-Augsb. w Król. Kongresowym z dnia 20 lutego 1849 r. (Dz. Pr. t. 42, str. 10—237) wyraziła pośrednio uznanie tego Kościoła, przystosowując jego strukturę do nowego porządku prawnego, wprowadzonego przez Konstytucję marcową.

---

[23]) Ustawa dla Kościoła Ew.-Augsb. w Król. Polskim (Dz. Pr. Tom 42, str. 10—237).

[24]) Dz. Urz. Min. b. dzieln. pruskiej z dnia 15 lipca 1920 r. Nr 35.

[25]) Monitor Polski Nr 38, poz. 20 z 1922 r. — (uznanie Statutu tego kościoła jako Pol. Autokef. Kośc. Prawosł. nastąpiło dopiero w r. 1938 na podstawie dekretu Prez. Rzpl. z 18 listopada 1938 r. o stosunku Państwa do tego Kościoła — D. U. R. P. Nr 88, poz. 597)

Tego rodzaju akty prawne o charakterze uznania zapewniły związkom religijnym w nowych warunkach zarząd wewnętrzny na podstawie ich własnych ustaw, z pominięciem jednak lub przekształceniem takich norm, które nie były zgodne z nowym polskim porządkiem prawnym.

Przedstawiony tu pogląd w związku z aktami uznania wyżej wymienionych kościołów może budzić zastrzeżenie ze względu na to, że kościoły te posiadały już uznanie prawne ze strony b. państw zaborczych, przeto w świetle przepisów art. 126 Konst. nie potrzebowały ponownego uznania[26]). Jak nam się jednak wydaje, właśnie w świetle art. 126 Konst. nie możemy twierdzić, że Państwo Polskie przejęło wyznania uznane w ustawodawstwach zaborczych bez reszty, więc prawosławie z jego uprawnieniami religii panującej w b. ces. ros., lub kościoły ewangelickie z ich charakterem „wyznań obcych", wreszcie Kościół Ewangelicki Staropruskiej Unii z jego zawisłością od „Oberkirchenrat" w Berlinie[27]). Wyrażony tu pogląd nie odstępuje od stanowiska konstytucyjnego, gdyż to, co wyżej nazwaliśmy „resztą", stanowiło podłoże prawne ich własnych ustaw, którymi miały się rządzić w Polsce po myśli art. 115 ust. 1 Konst., jako wyznania uznane. Powołane więc wyżej akty prawne wyrażały uznanie odnośnych kościołów mniejszości wyznaniowych w nowych formach ustrojowych i w granicach t y c h norm ich własnego ustawodawstwa, które nie stały w sprzeczności z ustawami Państwa.

W wyznaniowych artykułach Konstytucji rozróżniamy dwa tylko stadia regulacji położenia prawnego związków religijnych[28]). Pierwsze wstępne, w którym związek religijny dopuszczony jest na skutek uznania go przez Państwo do korzystania z sumy uprawnień przewidzianych w art. 113 Konst., oraz drugie definitywne, po ustawowym ustaleniu stosunku Państwa do danego wyznania. Pierwsze stadium polega na zaliczeniu związku religijnego w poczet wyznań uznanych, przez stwierdzenie ze strony władzy państwowej, że nie zachodzą przeszkody przewidziane w art. art. 113 i 115, względnie — jeśli chodzi o wyznania nowe lub dotychczas nieuznane — w art. 116 Konst. W związku z tymi czynnościami należy uznać za słuszne postępowanie, stosowane obecnie, mianowicie przeprowadzanie uznania wyznań w drodze decyzji naczelnej władzy administracyjnej, powołanej do załatwiania ogółu spraw wyznaniowych (obecnie Ministerstwo Administracji Publicznej).

Drugie stadium regulacji położenia prawnego związku religijnego polega na wydaniu specjalnej ustawy, ustalającej stosunek Państwa do danego związku. Stanowi ona o położeniu prawnym związku religijnego już definitywnie, obejmując całokształt jego życia religijnego i jego rozwoju, jako instytucji i korporacji prawa publicznego, o uprawnieniach sięgających ewentualnie dalej, aniżeli przyzna-

[26]) Sawicki o. c. uwaga 1 na str. 211.
[27]) ibidem str. 297 i 298 przypisek 2.
[28]) Grelewski o. c. str. 5.

ne w art. 113 Konst. Z ustawy tej mogą też wynikać szczególne obowiązki władz kierowniczych związku religijnego w stosunku do Państwa.

Powyższe stadia w regulowaniu sytuacji prawnej wyznań wymagają jeszcze kilku uwag ze stanowiska systemu, jaki wprowadza Konstytucja marcowa, uzależniająca samoistność publiczno-prawną wyznań od uznania ich przez Państwo. Już wyżej staraliśmy się wykazać, że słowa „po porozumieniu się“, użyte w art. 115 Konst., mają zasadnicze znaczenie dla merytorycznej strony odnośnych ustaw. Dążenie do koordynacji czynników państwowych i wyznaniowych wynika niewątpliwie z treści odnośnych artykułów Konstytucji. Jakkolwiek więc Państwo i związki religijne reprezentują cele odmienne, to jednak w intencji naszej Konstytucji leży dążenie do wzajemnego uzupełniania się Państwa i wyznań w pracy dla dobra społeczeństwa[29]). Czy jednak w związku z powyższą tendencją mamy dostateczne podstawy do twierdzenia, że Państwo, zastrzegając sobie uznanie związków religijnych i ustalenie do nich swego stosunku w drodze ustawy, t. j. jednostronnie, zaznacza przez to swe zwierzchnictwo nad związkami religijnymi?

Jeśli rozważymy, że Państwo na terenie swego obszaru i w zakresie swego ustawodawstwa nie występuje inaczej jak suwerennie, to musi nas zastanowić postanowienie ust. 1 art. 115 Konst., że kościoły mniejszości religijnych i inne prawnie uznane związki religijne „rządzą się same, własnymi prawami“. W świetle tego postanowienia o samoistności wyznań nie podobna w „uznaniu prawnym“ tej samoistności dopatrywać się elementu zwierzchności, jest ono bowiem jedynie stwierdzeniem, że wewnętrzne prawo związku religijnego odpowiada warunkom zastrzeżonym przez Państwo.

Na element zwierzchniczy natrafiamy dopiero w ustawach ustalających stosunek Państwa do wyznań (art. 115 ust. 2), a byłby to istotnie element zwierzchniczy, gdyż są to jednostronne akty ustawodawcze Państwa, gdyby nie warunek konstytucyjny, że ustawy te będą wydawane po porozumieniu się z prawnymi reprezentacjami wyznań. Warunek ten jest logiczną konsekwencją uznania przez Państwo samoistności wewnętrznej związków religijnych, które w stosunku do Państwa nie są ciałami autonomicznymi[30]), rządzą się

---

[29]) Grelewski o. c. str. 121.

[30]) Podajemy za Sawickim o. c. str. 139, gdyż autor ten w swych „Studiach“ uwzględnia obfitą literaturę naukową dążąc do wyczerpującego naświetlenia poruszanych zagadnień. Jako autora, którego argumentacja stwierdza nasz pogląd na t. zw. mylnie „autonomię“ kościołów i związków religijnych w stosunku do Państwa przytacza Sawicki, Ebersa „Staat und Kirche im neuen Deutschland“ — str. 256: „Die Rechtssetzungsgewalt der öffentlich rechtlichen Religiosengesellschaften ist aber n i c h t, wie meist gelehrt wird A u t o n o m i e. Denn diese besteht in der Übertragung der staatlichen Gesetzgebungsgewalt an öffentlich-rechtliche Korperschaften zur Regelung jenes Teiles der öffentlich-rechtlichen Lebensverhaltnisse, welche zu regeln an sich Sache des Staates ist, die er aber der öffentlichen Körperschaften

bowiem prawami, których im Państwo nie nadało, natomiast są podmiotem własnych praw, przyjętych przez Państwo. Wyznania korzystają więc z uprawnień publicznych w Państwie, jako instytucje publiczno-prawne przyjęte, a nie wytworzone przez prawo państwowe. W tym oświetleniu ustawa określająca stosunek Państwa do danego związku religijnego, będąc formalnie jednostronym aktem ustawodawczym, przedstawia merytorycznie wynik porozumienia się z tym związkiem, jako z odrębnym podmiotem swych praw. W konkluzji uważamy, że Konstytucja marcowa ustosunkowała się do wyznań zgodnie z ich naturą, jako do podmiotów odrębnego prawa, dążąc do równowagi wzajemnych wpływów.

übertragen hat. Dies trifft jedoch für die Kirchen nicht zu. Sie haben keine staatlichen Aufgaben mehr zu erfüllen, sind überhaupt nicht öffentlich-rechtliche Körperschaften im eigantlichen Sinne, ihre Herrschaftsgewalt ist eine ursprüngliche Gewalt und steht ihnen zu eigenem Recht zu. Die Erhebung zur öffentlich-rechtlichen Korporation hat für sie nicht konstitutive, sondern affirmative Bedeutung, ist nicht Verleihung, sondern nur Anerkennung dieser Herrschaftsgewalt; ihnen wird die Herrschafts — und damit Gesetzgebungsgewalt nicht erst verliehen, sondern allein für dem Bereich des Staates anerkannt".

Dr. WACŁAW BRZEZIŃSKI

STRUKTURA PRAWNA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.

II. WPŁYWY USTAWODAWSTW B. PAŃSTW ZABORCZYCH

Jak wiadomo, ustawodawstwo obowiązujące u nas w zakresie samorządu terytorialnego stanowi nawarstwienia aktów prawodawczych, wśród których ustawy pozostałe po b. państwach zaborczych sięgają połowy ubiegłego stulecia. Obowiązujące, nie uchylone dotąd, fragmenty tych ustaw nie mają, jeżeli o treść ich idzie, większego znaczenia. Mają jednak ogromne znaczenie z uwagi na wpływ, jaki wywarły na ustawodawstwo Państwa Polskiego i kształtowanie się naszych poglądów na samorząd terytorialny. Posługujemy się wciąż w tekstach prawnych i w publicystyce pojęciami, które są wytworami tamtych ustawodawstw, pojęciami powstałymi na tle tamtych systemów prawnych, niezawsze zdając sobie sprawę z ich treści.

Zamierzam zająć się tylko dwoma spośród tych pojęć, które największy wpływ na nasze ustawodawstwo wywarły, a mianowicie pojęciem korporacji publicznej z prawami do samorządu oraz pojęciem własnego i poruczonego zakresu działania samorządu.

W zakończeniu chcę podać parę informacyj o polskich projektach samorządu terytorialnego dla b. Królestwa Kongresowego. Jest to interesujące z tego względu, że ówcześni działacze społeczni tej części Polski, czerpiąc z doświadczeń państw zachodnich, oparli się jednak sugestii wzorów najbliższych sąsiadów.

1. Korporacja publiczna z prawami do samorządu.

Pojęcie to spotykamy w ustawach b. państwa pruskiego o ustroju gmin wiejskich, miast, samorządu powiatowego i samorządu prowincjonalnego. Ustawy te określają związki samorządowe jako korporacje publiczne z prawami do samorządu własnymi sprawami.

Ustawodawstwo pruskie operuje pojęciem korporacji jako czymś znanym i ugruntowanym. Istotnie, pojęcie to było znane i zupełnie wykształcone już oddawna, skoro weszło do podstawowej dla prawa

pruskiego kodyfikacji — Powszechnego Krajowego Prawa Pruskiego z 1794 r. Korporację mamy tam postawioną na równi z gminą. W myśl tych przepisów „prawa korporacji i gmin przysługują tylko tym przez państwo uznanym związkom, które się zawiązały dla celów trwałych i powszechnie użytecznych". W przepisach dotyczących gmin wiejskich, czytamy, że „gminy wiejskie mają prawa korporacji publicznych".

Jakąż treść prawną zawiera pojęcie „korporacji publicznej" według dawnego prawa pruskiego? Da się ono ująć w następujące zasady: Korporacja jest związkiem obywateli, który z upoważnienia państwa powstaje i w pewnych warunkach przez państwo może być rozwiązany. Korporacja może być zawiązana tylko dla celów trwałych i powszechnie użytecznych. Ustrój, cele i środki działania korporacji są określone przez akty państwowe oraz przez uchwały tej korporacji, podlegające zatwierdzeniu władz państwowych. Korporacja występuje na zewnątrz jako osoba prawna. Wybiera ona swoich przedstawicieli oraz swego przełożonego, a w miarę potrzeby i funkcjonariuszów dla zarządzania swymi sprawami. Swoje sprawy wewnętrzne reguluje korporacja przez obrady i uchwały swoich członków, które zapadają większością głosów. Władze państwowe sprawują ustawowo ograniczony nadzór nad działalnością korporacji.

Pojęcie prawne korporacji od czasów owej kodyfikacji prawa pruskiego z XVIII wieku istotnym zmianom nie uległo. Akcentuje się silniej tę lub inną cechę prawną korporacji. Np. Georg Beseler (System des gemeinen deutchen Privatrechts — str. 230 i następne) mówi o korporacji, jako o specjalnym rodzaju osobowości prawnej. Określa korporację jako „związek pojedyńczych osób, zawiązany dla celów trwałych i wyposażony w samoistną osobowość prawną, przyczym nie ogół poszczególnych i aktualnych jego członków, lecz związek jako taki stanowi podmiot prawa". W korporacji, według Beselera, mamy więc osobowość zbiorową obok osobowości jej członków. Dalszą cechą wyróżniającą korporację od innych osób prawnych jest jej cel istnienia, który powinien mieć cechy trwałości (w granicach trwałości instytucyj ludzkich) i odpowiednie do tego celu stałe środki działania. Korporacje, które mają do osiągnięcia poszczególne cele, zazwyczaj mają charakter korporacji prywatnej, te zaś, które dążą do osiągnięcia wielu celów, mają zazwyczaj charakter korporacyj publicznych. Są nimi z reguły gminy.

Korporacja prawa niemieckiego w prawie niemieckim nie jest instytucją, do powstania której wymagałoby się zadeklarowania władzy prawotwórczej, czyli—za korporację uznaje się często organizacje, które w odpowiednich tekstach prawnych nie są wyraźnie korporacjami nazwane. To samo dotyczy rozróżnienia korporacyj prywatnych i publicznych. Decydują tutaj cechy prawne, które dadzą się w przepisach o ustroju danej organizacji skonstatować. Tak więc nauka niemiecka do korporacji publicznych zalicza szereg instytucyj o charakterze związkowym, co do których nigdzie nie jest

powiedziane, że są korporacjami publicznymi. W poszczególnych konkretnych wypadkach również Pruski Najwyższy Sąd Administracyjny zajął analogiczne stanowisko. Anschütz (Handwörterbuch der Staatswissenschaften T. III, str. 235) za kryteria, charakteryzujące korporację publiczną, przyjmuje władztwo publiczne, a w szczególności wykonywanie przymusu administracyjnego w sprawach podatkowych, sprawowanie władzy policyjnej, wykonywanie władzy służbowej w stosunku do pracowników, stosowanie przymusu wobec członków związku oraz hierarchiczną niezależność w wykonywaniu administracji publicznej od władz rządowych, niezależność ograniczoną przez nadzór państwowy. Warto tutaj przypomnieć o przepisach ustawy z dnia 27.III.1824 r. o urządzeniu stanów prowincjonalnych prowincji poznańskiej, która to ustawa przed rozciągnięciem na ten obszar ordynacji prowincjonalnej z 1875 r. przez ustawę samorządową z 1933 r. regulowała ustrój samorządu wojewódzkiego w województwie poznańskim. Przepisy ustawy z 1824 r. nie zawierały w porównaniu z ordynacją prowincjonalną z 1875 r. różnic istotnych, brak im było tylko deklaracji co do publiczno-prawnego i korporatywnego charakteru ustroju prowincji poznańskiej, a pomimo to nigdy wątpliwości nie było co do tego, że samorząd wojewódzki poznański jest takim samym związkiem komunalnym, jak i samorząd wojewódzki pomorski.

Ażeby zrozumieć, jaką rolę instytucja korporacji publicznej odegrała w pojęciu samorządu terytorialnego w Niemczech, trzeba sięgnąć do opinii nauki niemieckiej w tym przedmiocie.

Poglądy nauki niemieckiej na samorząd są produktem długiej ewolucji myślowej, przeszło 100-letniej, na którą, obok czynników rodzimych pochodzenia germańskiego, wywarły wpływ idee, pochodzące z potężnego wówczas ogniska myśli — idee Rewolucji Francuskiej. Jaki wpływ wywarły idee polityczne końca XVIII w. na niemiecką naukę o samorządzie, mówi nam G. Jellinek w swoim „System der subjektiven offentlichen Rechte“ (str. 275—294). Oświetlenie tej sprawy przez Jellinka, wybitnego teoretyka publicznych praw podmiotowych, uważam tutaj za szczególnie miarodajne.

Stosunek samorządu do państwa znalazł, zdaniem Jellinka, swój wyraz w odróżnieniu własnego zakresu działania gminy od zakresu poruczonego. Pojęcie własnego zakresu działania Jellinek wywodzi w idei Rewolucji Francuskiej o t. zw. „pouvoir municipal“. Źródłem tych idei była nauka prawa naturalnego o nienaruszalnych prawach człowieka, transponowana na stosunki gminy do państwa. Zrealizowane początkowo w ustawie gminnej z 1789 r. idee te spotkały się dość szybko z reakcją rządu Bonapartego, były jednak następnie podjęte przez nowszą francuską szkołę konstytucjonalizmu, która rozwinęła się za czasów Restauracji. W Niemczech idee te podjęli i rozwinęli liberaliści, którzy przeciwstawiali gminę państwu, jako twór pierwotny, starszy od państwa, od którego państwo się wywodzi i który swoje prawa może państwu przeciwstawić. Tezy liberalizmu dozna-

ły silnego poparcia w konstytucji belgijskiej z 1830 r., która swoją koncepcję gminy oparła na idei „pouvoir municipal". Następnie z tego okresu konstytucje — pruska 1848 r., frankfurcka konstytucja Rzeszy i konstytucja austriacka z 1849 r. zastrzegają gminom szereg praw zasadniczych, analogicznie do praw zasadniczych jednostki.

Pod wpływem tych idei, zdaniem Jellinka, rozpoczął się proces samoograniczania się państwa i przekazywania części władzy jednostkom i związkom. W ten sposób jednostki otrzymały swoje prawa polityczne, a gmina dla realizacji swoich zadań otrzymała część władzy publicznej. Samorząd określa Jellinek, jako administrację związków, przede wszystkim gmin, które wykonują władzę państwową, jako przysługujące związkowi prawo osiągania celów związku zgodnie z ustawami i pod nadzorem państwa. Te prawa gminy Jellinek pojmuje, jako publiczne prawa podmiotowe, t. zn. prawa, które zasadniczo należą do zakresu władztwa państwowego i przez państwo zostały gminie nadane. Gmina wykonując przysługujące jej władztwo państwowe, wypełnia swój obowiązek, nałożony jej przez ustawę, z drugiej jednak strony wykonuje swoje prawa.

Niezależnie od tego, co mówi Jellinek o obcych wpływach na powstanie niemieckiej koncepcji samorządu, trzeba zauważyć, że wpływy te natrafiły w Niemczech na grunt wyjątkowo podatny. W prawie niemieckim było już oddawna znane pojęcie osobowości związkowej. Początkowo wiązano to pojęcie z widocznymi reprezentantami związku, jednak już w wiekach średnich zaczęto odróżniać jedność związkową od reprezentantów i traktować ją, jako odrebną osobę w obrocie prawnym. Recepcja prawa rzymskiego zachwiała dotychczasową ewolucją prawa osobowości, wprowadzając rzymską teorię fikcji i, co za tym idzie, uzależnienie powstania i istnienia osoby prawnej od aktów władzy państwowej. Odtąd w poglądach na osobę prawną w Niemczech miały się ścierać dwa kierunki. Zwyciężył kierunek germański wraz z odrodzeniem prawa germańskiego. Obecnie, jak stwierdza Gierke, w prawie niemieckim panuje zasada, że „osobowość związkowa jest tylko prawnym wyrazem czegoś, co w rzeczywistości istnieje" i, że zasadą tą jest przepojone prawie całe prywatne i publiczne prawo niemieckie. Gierke („Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft") widzi w ramach państwa cały system różnego rodzaju związków, z których każdy, stosownie do swego zakresu działania rozporządza pewną dozą władztwa w stosunku do członków. Władztwo jest nieodłączną cechą każdego związku, a nie monopolem państwa. Szczególne stanowisko wśród tych związków zajmuje gmina, której przysługują „samoistne, przez państwo nie nadane, lecz przez państwo uznane publiczne prawa i obowiązki".

W podobny sposób wypowiada się Beseler, mówiąc o korporacji, że powstała w drodze naturalnego rozwoju prawa i, że znalazło to oparcie w polityczno-społecznym podłożu, jakie stanowi „duch związkowości Niemców". Korporacja prawa publicznego, której pojęcie widzieliśmy już zupełnie dokładnie sformułowane w kodyfika-

cji XVIII w., została w Niemczech przyrównana pod względem praw publicznych do jednostki, stała się podmiotem prawa publicznego, otrzymała nawet konstytucyjnie przyznane prawa zasadnicze, które w pojęciu współczesnych mogła przeciwstawić państwu. W ten sposób w prawie niemieckim pojęcie osoby prawa publicznego, korporacji publicznej, i publicznych praw podmiotowych wiązało się nieodłącznie z pojęciem samorządu terytorialnego.

Dalszy rozwój nauki niemieckiej o samorządzie — to usiłowanie pogodzenia idei samoistności korporacji wobec państwa i publicznych praw podmiotowych z suwerennością i jednością prawną państwa.

Laband („Das Staatsrecht des deutchen Reichs"), sprowadzając naukę niemiecką o samorządzie na grunt bardziej prawniczy, stworzył teorię „samoograniczania się państwa" w wykonywaniu jego zadań i praw zwierzchniczych na rzecz korporacji. Samorząd — to przejaw działalności państwa, lecz wykonywanej nie przez państwo bezpośrednio, tylko przez powołane do tego podmioty prawa publicznego.

Otto Mayer („Deutsches Verwaltungsrecht") rozwijał naukę o „administracji zdolnej do działań prawnych", wyposażonej w osobowość prawa publicznego, przez co rozumiał, że jakaś część administracji wykonuje swoje zadania we własnym imieniu na podstawie przysługujących jej uprawnień.

Nie miejsce tutaj na analizowanie bogatej, znanej zresztą u nas literatury niemieckiej na ten temat. Musimy się ograniczyć do stwierdzenia, że panująca w nauce niemieckiej opinia konstruuje pojęcie prawne samorządu terytorialnego, jako publiczne prawo podmiotowe, przysługujące specjalnego typu osobom prawa publicznego, a mianowicie — publicznym korporacjom terytorialnym. W określaniu stosunku tych korporacji terytorialnych do państwa nauka niemiecka odbyła pewną wyraźną ewolucję. Zarzuciła mianowicie dawne, z doktryn politycznych z końca XVIII w. wywodzące się idee, przypisujące gminom zasadnicze i nienaruszalne prawa, które mogą być państwu przeciwstawiane, i, licząc się z rzeczywistością prawną państwa współczesnego, uznała państwowy charakter administracji samorządowej, a jej stosunek do państwa ujęła w formy publicznych praw podmiotowych, nadanych przez państwo związkom samorządowym.

Jak silnie ta konstrukcja zrosła się z systemem niemieckiego prawa publicznego świadczy o tym fakt, że Niemcy hitlerowskie, chociaż odebrały gminie samorząd pozbawiając ją samodzielności w wykonywaniu jej zadań, to jednak w ordynacji gminnej z 1935 r. nie mogły obejść się bez deklaracji, że gmina jest publiczną korporacją terytorialną, pomimo że ta deklaracja była sprzeczna z treścią ustawy. Zwraca na to uwagę prof. Höhn w artykule opublikowanym w „Jahrbuch für Kommunalwissenschaft" (1935 — II) p. t. „Die Gemeinde als Gebietskörperschaft". Autor dowodził, że pojęcie kor-

poracji, jako indywidualistycznej formy prawnej, która powstała dla wywalczenia samorządowi uznania jego samodzielności w wykonywaniu administracji, jest sprzeczna z podstawami nowego państwa (hitlerowskiego) i nie da się pogodzić z tą organizacją wewnętrzną, jaką gminie przypisuje nowa ustawa. Autor tłumaczy tę sprzeczność tą okolicznością, że cały system prawa publicznego w Niemczech jest oparty na konstrukcji osobowości publiczno-prawnej.

2. Własny i poruczony zakres działania samorządu.

Ustawodawstwo austriackie państwowe i oparte na nim ustawodawstwo krajowe galicyjskie zupełnie inaczej konstruują pojęcie prawne samorządu terytorialnego. Nie zawiera mianowicie deklaracji, że gmina jest korporacją prawa publicznego z prawami do samorządu. Problem samodzielności administracji samorządowej został tam rozwiązany przez podział na zakres działania własny i poruczony. W myśl krajowej ustawy gminnej z 1866 r., będącej zresztą tutaj powtórzeniem ustawy państwowej 1862 r., własny zakres działania, t. j. zakres działania, w którym gmina z zachowaniem ustaw samodzielnie zarządzać i rozporządzać może, obejmuje wogóle wszystko, co bezpośrednio dotyczy interesu gminy i w jej granicach własnymi jej siłami załatwione i przeprowadzone być może". Poruczony zakres działania, t. zn. obowiązek do współdziałania w sprawach administracji publicznej, określają ustawy.

Podziału na zakres działania własny i poruczony nigdy nie udało się w praktyce ściśle przeprowadzić. Z podziałem tym jednak wiązała się odmienna organizacja nadzoru. We wzorze pruskim nadzór był jednolicie zorganizowany i powierzony organom wykonawczym samorządu wyższego stopnia, działającym pod przewodnictwem reprezentantów rządu. We wzorze austriackim natomiast władzą nadzorczą dla własnego zakresu działania był organ wykonawczy samorządu wyższego stopnia, a dla poruczonego — reprezentant rządu jednoosobowo. Poza tym władza rządowa wykonywała nadzór nad gminami pod tym względem, aby te nie przekraczały swego zakresu działania i nie działały wbrew ustawom.

Ustawa nie deklarowała, że gmina jest korporacją publiczną. Tylko z cech prawnych gminy według prawa austriackiego możnaby wydedukować, że nie różni się ona niczym istotnym od gminy według ustawodawstwa b. dzielnicy pruskiej. Nie byłoby więc podstaw do twierdzenia, że gmina według ustawodawstwa b. dzielnicy austriackiej korporacją publiczną nie jest, czyli że osobowości publiczno-prawnej nie posiada. Odmiennie jednak, niż według ustawodawstwa b. dzielnicy pruskiej, ujęto tam kapitalny problem niezależności hierarchicznej samorządu. W ustawodawstwie pruskim niezależność samorządu wynikała z samej koncepcji korporacji publicz-

nej i braku przepisów stwarzających po stronie władz wyższych prawo udzielania instrukcji i zleceń służbowych, a po stronie organów samorządowych — obowiązek stosowania się do tych instrukcji i zleceń. Tutaj zaś — z zastrzeżenia pewnej sfery działania gminy, jako sfery wolnej od ingerencji władz rządowych.

Ażeby lepiej zrozumieć znaczenie podziału zakresu działania gminy, trzeba sięgnąć do narodzin tej koncepcji. Znajdujemy ją już w austriackiej tymczasowej ustawie gminnej z 17.III.1849 r., gdzie po wstępie deklarującym, że podstawą wolnego państwa jest wolna gmina, mamy podział na zakres działania poruczony i „naturalny". W sprawozdaniu rządu, przy którym przedłożono projekt ustawy do sankcji monarszej, czytamy: „Rząd kierował się przede wszystkim tym przeświadczeniem, że związek gminny jest i musi być uznany za twór naturalny, który wszędzie, gdzie rozwija się na tle warunków naturalnych i pozytywnych, na tle wspólnoty interesów i życia, musi być uznany i musi mieć zapewnioną swoją egzystencję. Gmina, gmina miejscowa, tak, jak ona faktycznie istnieje, ma przez swoje istnienie ugruntowane dobre prawo do indywidualnego istnienia: ta osoba prawna ma prawo żądać uznania i zagwarantowania swojego istnienia; byłoby naruszeniem najwyższej zasady prawa a zarazem i najwyższej zasady moralności, zmuszać ją do wyrzekania się indywidualnej egzystencji".

Wobec tych poglądów na temat gminy, głoszonych przez ówczesną literaturę polityczną i naukową, tłem, na którym kształtowała się koncepcja gminy w ustawodawstwie austriackim, była ówczesna sytuacja polityczna monarchii austriackiej. Po roku 1848 rządy centralne Austrii nie mogły wrócić do dawnej swej siły czynnika wiążącego ludy monarchii. To osłabienie rządów centralnych chcieli wykorzystać zarówno reprezentanci poszczególnych narodowości, jak i stronnictw politycznych. Tendencja szła po linii tworzenia sfery życia publicznego zamkniętej przed ingerencją biurokracji rządów centralnych. Jedni mieli na celu względy polityczne — rozszerzanie wolności obywatelskich, innym przyświecała idea rozszerzenia wolności narodowych. Zbiegła się z tym tendencja rządu, który, widząc, że nie oprze się konieczności wprowadzenia reform liberalnych, starał się zabezpieczyć dla siebie pewną sferę działania, niezbędną dla utrzymania jedności państwa i wpływów biurokracji niemieckiej. Wykład tak uzgodnionych poglądów znajdujemy w sprawozdaniu komisji gminnej austriackiej izby niższej z 1861 r. w sprawie projektu państwowej ustawy gminnej z 1862 r. „Komisja przy rozpatrywaniu tego przedłożenia rządowego trzymała się tej myśli kierowniczej, że tak, jak tylko ta jednostka jest wolna, która wewnątrz swojej indywidualnej sfery życiowej kieruje swoimi losami według przez siebie uznanej i ustalonej normy życiowej, podobnie też ta tylko gmina jest rzeczywiście wolna, autonomiczna, która idzie przez życie samodzielnie, o własnych siłach i samodzielnie zwalcza trudności, nie będąc prowadzoną przez rękę opiekuńczą. Wobec tego wszystko to, co

dotyczy gminy i jej członków i w granicach gminy może być zaspokojone, powinno być w pełni przyznane gminie, jako z natury rzeczy do niej należący zakres działania, a następnie — powinno być jej przyznane zarówno prawo wolnego samorządu, jak i samostanowienia ustaw w zakresie jej spraw (autonomia), a w związku z tym — wszystkie do tego należące funkcje, które z biegiem czasu, a zwłaszcza w ostatnim dziesięcioleciu, przeszły na skutek wzrastającej wciąż zaborczości państwowgo nadzoru i wszechwładzy do organów państwowych, powinny być z powrotem oddane gminie i to nie w drodze delegacji, lecz jako samodzielne, z samej natury rzeczy gminie przynależne prawa i atrybuty".

Oto jest właściwy sens i znaczenie podziału zakresu działania gminy na własny i poruczony. Własny zakres działania — to swoiście pojęty zakres samodzielności działania gminy. Odmienną techniką prawną realizowany ten sam cel polityczny, który w ustawodawstwie niemieckim realizowano przez koncepcję korporacji z prawem do samorządu.

3. Projekty samorządu terytorialnego dla b. Królestwa Kongresowego.

Na obszarze b. zaboru rosyjskiego w ostatnim stuleciu poza samorządem gminnym, i to o dość specyficznych formach, nie mieliśmy ani samorządu miejskiego, ani samorządu ziemskiego, t. zn. samorządu wyższych jednostek terytorialnych.

Zarządy miejskie utraciły charakter instytucji samorządowych już w r. 1818. Samorząd miejski został wprawdzie przywrócony w 1861 r., jednak, na skutek ówczesnych wydarzeń historycznych zmiana ta nie weszła w życie, a w r. 1866 i 1868 magistraty zostały sprowadzone do roli niższych organów wykonawczych administracji rządowej. Stan ten istniał do wybuchu wojny 1914 r.

Istniał tylko samorząd gmin wiejskich w oparciu o ustawę z 1864 r. Pomimo dość rozległego i samodzielnego zakresu działania zebrania gminnego, cała organizacja i praktyka tego samorządu była nastawiona przede wszystkim na osiąganie pewnych celów politycznych, Narodowi Polskiemu wrogich. Samorząd ten nie mógł być więc wzorem, na którym mogłaby się kształcić polska myśl prawnicza i polityczna w b. Królestwie Kongresowym. Pojęcie samorządu urabiało się w sferze postulatów walki o samorząd, a wzorów szukano za granicą. Najwybitniejszym wyrazem tych pojęć i postulatów był projekt ustawy miejskiej, opracowany w 1906 r. przez komisję obywatelską pod przewodnictwem Adolfa Suligowskiego. Rzecz podkreślenia godna — projekt nie zawierał definicji gminy wiejskiej, jako korporacji publicznej, mówił tylko o zdolności wykonywania „czynności życia cywilnego" oraz stawania w sądzie. Pomimo to, nie widać jakiejś zasadniczej różnicy prawnej między gminą według tego pro-

jektu a gminą według prawa byłej dz. pruskiej lub dzielnicy austriackiej. Stosunek gminy do wyższych organów państwowych projekt określał przy pomocy innej techniki prawnej. Projekt odróżniał zadania należące do zakresu działania samorządu od czynności wykonawczych administracji rządowej. Rozróżnienie bardziej praktycznie uzasadnione, niż na przesłankach ideologicznych oparte rozróżnienie według ustawodawstwa austriackiego. To rozróżnienie było następnie podstawą kapitalnego postanowienia: „Organa samorządu miejskiego w zakresie własnej kompetencji działają samodzielnie, ulegając pod względem kontroli takim ograniczoniem, jakie ustawa niniejsza przewiduje...".

To rozróżnienie poza tym było podstawą organizacji nadzoru nad samorządem. Zasadniczo nadzór był wykonywany przez Radę Samorządową i Zarząd Samorządowy Królestwa Polskiego. Radę powoływały samorządy w drodze wyborów. Przewodniczącego mianował monarcha spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zarząd. Zarząd był organem wykonawczym Rady. Ale był jeszcze przewidziany Komitet dla spraw miejscowych Królestwa Polskiego. Zadaniem komitetu było rozpatrywanie sporów między organami rządowymi a samorządowymi, jak również decydowanie w sprawach o przekroczenia w uchwałach organów miejskich zakresu ich kompetencji i przepisu prawa. Skład komitetu był mieszany. Przewodniczącym był reprezentant rządu centralnego na kraj, a członkami przedstawiciele sądownictwa, administracji skarbowej oraz rady samorządowej Królestwa Polskiego. Był to więc nadzór dwutorowy, podobnie jak w Austrii, oparty na rozróżnieniu czynności podejmowanych przez gminę w zakresie jej kompetencji z jednej strony, a z drugiej — czynności wykonywanych przez organa gminy, a które to czynności są czynnościami wykonawczymi administracji rządowej, zlecanymi organom samorządowym do wykonania.

Na przykładzie projektów ustaw samorządowych dla b. Królestwa Polskiego widzimy, że koncepcja samorządu, oparta w swojej strukturze prawnej na pojęciu korporacji publicznej i na podziale na własny i poruczony zakres działania, nie zawsze i nie wszędzie była u nas uznawana za jedynie możliwą.

JAN KOSCIOŁEK

DYSCYPLINA W URZĘDZIE.

1. Podobne jak wojsko, administracja publiczna może skutecznie działać, gdy personel w niej zatrudniony jest odpowiednio zdyscyplinowany. I tam i tu praca polega na chętnym wykonywaniu rozkazów, na lojalnym respektowaniu wydanych instrukcyj i zleceń służbowych przez pracowników, na dobrowolnym podporządkowaniu się cudzej woli w określonym kierunku dla celów wyższego rzędu. Tak dowódcom wojskowym jak i kierownikom w administracji zależy na znalezieniu najwłaściwszej drogi do pozyskania podległego personelu dla celów, za których realizację są odpowiedzialni, do zapewnienia czynnego posłuszeństwa swoim zarządzeniom w sposób wykluczający wszelkie opory i tarcia. Aby personel ochotnie ulegał dyrektywom władz przełożonych, tak żołnierz jak i pracownik administracyjny muszą uznać, że cel, który przyświeca „górze", jest również jego własnym celem, a droga wskazana w rozkazie jest słuszna i celowa. I w wojsku i w administracji publicznej obowiązuje precyzja, która jest niemożliwa bez dyscypliny; i tam i tu odbywa się praca według z góry ułożonego planu przewidującego różnorakie czynności — tak uszeregowane w czasie, że najmniejsze opóźnienie jednego z partnerów może pociągnąć niepowetowane straty i niepowodzenia.

Praca w urzędzie może się rozwijać w sposób zorganizowany, gdy poszczególne jednostki i całe grupy pracowników stosują się do wytycznych, nakreślających porządek czynności tam obowiązujący. Bez regulaminów i zasad organizacyjnych musiałby zapanować nieład, a poszczególni pracownicy moglimy przeszkadzać sobie wzajemnie. Aby temu zapobiec, określa się, co do kogo należy i taki sposób wykonywania obowiązków przez pracowników, aby praca całości mogła odbywać się gładko i wydajnie.

Każdy pracownik, jako uczestnik większego lub mniejszego zespołu, musi ponieść pewne ofiary na rzecz urzędu, jako całości, zdając sobie zgóry sprawę z konieczności poddania się przepisom mającym na względzie składne funkcjonowanie całej aparatury. Praco-

wnikom nie rozumiejącym tego podstawowego założenia, należy wytłumaczyć, o co chodzi.

Dyscyplina w urzędzie zależna jest od moralnej postawy jego pracowników. Morale pracowników oznacza ogół pozytywnych właściwości zespołu i jednostek takich, jak: skłonność do współpracy, okazywanie dobrej woli, zainteresowanie czynnościami służbowymi i chęć oddania swych sił na rzecz realizacji celów ustalonych przez władze przełożone.

Dyscyplina jest tym impulsem wewnętrznym, który nakłania jednostkę do respektowania przepisów, instrukcyj i zleceń służbowych, wydanych w celu osiągnięcia celów przy pomocy wysiłku kilku lub więcej osób; jest to ten czynnik, który sprawia, że pracownik przezwycięża opory wewnętrzne i podporządkowuje się woli przełożonych; dyscyplina oznacza również oddziaływanie odstraszające i stosowanie środków represyjnych względem winnych wyłamywania się spod obowiązujących reguł i wydanych zarządzeń.

2. Jak wynika z tej próby definicji, rozróżniamy dwa rodzaje dyscypliny: pozytywną i negatywną.

Pozytywna dyscyplina ma zdecydowanie konstruktywny charakter i polega na zorganizowanej samokontroli pracownika, któremu wewnętrzny głos nakazuje postępowanie zgodnie z treścią przepisu lub rozkazu. Zdyscyplinowany pracownik ma duże poczucie odpowiedzialności na zajmowanym stanowisku przed przełożonym i przed zespołem pracy. Tak pojęta dyscyplina nie oznacza narzuconego skrępowania, a pracownik nie buntuje się przeciwko woli wyrażonej w otrzymanym zleceniu. Pozytywna dyscyplina sprawia, że koordynacja poczynań poszczególnych jednostek jest możliwa, że jedne czynności harmonizują z drugimi bez potrzeby uciekania się do groźby represyj, a cele ustalone przez ogólny plan realizuje się bez uczucia presji z zewnątrz, przy czym jednostka ma możność rozwinięcia swych uzdolnień i zamiłowań. Pozytywna dyscyplina sprawia, że praca w nawet bardzo dużych jednostkach administracyjnych daje wewnętrzne zadowolenie pracownikom, nie ma podatnego gruntu do tarć i tendencyj odśrodkowych i jest motorem sprawiającym, że praca rozwija się bez załamywań. Pozytywna dyscyplina jest możliwa, gdy kierownictwo postarało się o zapoznanie personelu z zasadniczymi zadaniami urzędu, z programem na bliższą i dalszą metę, znaczeniem ich czynności w całokształcie życia społecznego oraz potrafiło zaapelować do personelu o współudział w zbiorowym przedsięwzięciu. Dopiero wówczas pracownik jest w stanie pojąć swą rolę i uznać wytyczne za logiczne i dlatego obowiązujące go jak członka zespołu pracy.

Dyscyplina negatywna połączona jest z presją czynników nadzorczych, które łamią wolę pracownika przez apelowanie do uczucia obawy przed karą i do środków działających odstraszająco, które zmuszają go do takiego, a nie innego zachowania się. Podczas gdy przy pozytywnej dyscyplinie mamy do czynienia

z konstruktywnymi instynktami wewnętrznymi pracownika, kierującego krokami w pracy. dyscyplina negatywna posiłkuje się zewnętrznymi środkami odstraszającymi, bez których osiąganie pożądanych rezultatów mogłoby zawieść. Żołnierz idący w bój tylko z obawy przed karą za dezercję różni się zasadniczo od żołnierza walczącego pod wpływem wewnętrznego przekonania o konieczności czynnego współudziału w obronie ojczyzny. Urzędnik, zdążający do biura na 8-mą tylko dlatego, że spóźnienie się mogłoby go narazić na przykrą rozmowę z szefem, jest przykładem dyscypliny negatywnej. Jest ona niekiedy konieczna, a zwłaszcza wówczas, gdy nie ma warunków do stosowania zasad dyscypliny pozytywnej, a szczególnie, gdy chodzi o zwalczanie złej woli i niedbalstwa. Nie do pozazdroszczenia jest dola pracowników, których codzienna wydajność jest głównie rezultatem obawy przed utratą posady lub kar dyscyplinarnych. Jeszcze gorszą jest sytuacja kierownika, nie doceniającego znaczenia dyscypliny pozytywnej i przeceniającego skuteczność dyscypliny negatywnej.

3. Za dyscyplinę w zespołach pracy odpowiedzialny jest kierownik. Zwierzchnik służbowy, świadom swej roli, stara się stosować właściwe metody i sposoby ugruntowujące poczucie dyscypliny u podległych współpracowników. Od tego, czy w danym urzędzie górę bierze dyscyplina pozytywna czy negatywna, zależą nie tylko rezultaty pracy całego urzędu, ale i ocena kwalifikacyj kierownictwa. Każdy przełożony jest z natury rzeczy szefem dyscyplinarnym i od jego uzdolnień w tym względzie zależy powodzenie jego kariery. Można jeszcze spotkać przełożonych przypuszczających, że dyscyplina jest produktem automatycznym i że sam fakt uzyskania nominacji na stanowisko zapewnia im niejako w sposób mechaniczny posłuszeństwo i lojalność podległego personelu. Nie docenia się znaczenia zaapelowania do przekonania współpracowników i wierzy się w czarodziejskie właściwości arsenału kar dyscyplinarnych. Doświadczeni administratorzy przekonali się, że dyscyplina negatywna jest użyteczna tylko jako zło konieczne i że kultywowanie dyscypliny pozytywnej daje lepsze rezultaty. Samo-dyscyplina u pracownika działa bez względu na to, czy przełożony stoi tuż obok pracownika, czy nie. Z drugiej strony przełożony nie powinien polegać wyłącznie na auto-dyscyplinie pracowników, lecz stale sprzyjać jej rozwojowi. Wyrozumiały przełożony, znając ułomności natury ludzkiej pracowników, ułatwia im przezwyciężanie oporów wewnętrznych; dla jednych skutecznym sposobem jest nieraz nieoficjalna rozmowa, pochwała, nadanie odznaczenia, dla drugich przyznanie pieniężnej remuneracji lub obietnica awansu.

W urzędzie praca z pracownikami zdyscyplinowanymi odbywa się gładko, bez tarć i konfliktów, praca dnia dzisiejszego jest podobna do pracy dnia wczorajszego, a co do jutra nie ma obawy, by personel sprawił zawód kierownictwu i doszło do załamania w pracy; każdy pracownik wie, co do niego należy, co powinien robić, czego

nie należy czynić, oraz czego oczekują od niego przełożeni i stara się iść im na rękę. Owa usilna chęć dobrowolnego podporządkowania się dyrektywom zwierzchników służbowych i współdziałania z kolegami jest najistotniejszym objawem dyscypliny pozytywnej. Roztropny przełożony kultywuje pieczołowicie dyscyplinę konstruktywną w przekonaniu, że przede wszystkim ta droga jest właściwa. Tak postępując szybko odczuje dodatnie tego skutki. Interwencje jego w codziennej pracy pod względem ilościowym zredukują się do minimum, odpadnie konieczność nieustannego pouczania pracowników w sprawach już zadysponowanych, a sprawowanie kierownictwa okaże się zajęciem wdzięcznym.

Nic tak nie zatruwa atmosfery w urzedzie i nie przeszkadza utrzymaniu się i rozwojowi dyscypliny pozytywnej, jak tajemniczość w postępowaniu kierownictwa, niechęć zbliżenia się do podległego personelu, brak wzajemnego zaufania i zły przykład z „góry". Kierownik urzędu, w którym panuje konstruktywna dyscyplina, nie potrzebuje stać nad pracownikami, aby wyegzekwować czynności, do których są oni powołani. Pracownik odpowiednio poinstruowany i znający intencje przełożonego, a przy tym respektujący autorytet osobisty zwierzchnika służbowego, z uwagi na rzetelne oddanie się przez niego obowiązkom służby, stara się dotrzymać mu kroku. Doświadczony administrator traktuje troskę o wysoki poziom dyscypliny, jako jeden z aktualnych zawsze tematów w programie szkolenia podległego personelu.

Gdy perswazja i zachęta nie skutkuje, kierownik sięga do środków negatywnych. Przed ich zastosowaniem należy się upewnić, jakie były przyczyny złamania dyscypliny. Dopiero z wiarogodnym materiałem w ręku przełożony ma tytuł do zastosowania represji. Niekiedy niewykonanie spowodowane zostało z winy samego kierownictwa, np. wskutek dokonania obsady stanowiska przez niewykwalifikowanego kandydata, niewłaściwy sposób wydawania zarządzeń, brak jasnego podziału czynności w urzędzie i t. p. Gdy trzeba stosować środki represyjne, winny mieć one charakter wychowawczy, a całe postępowanie dyscyplinarne cechy konstruktywne. Jedynie w przypadku kompletnej dyskwalifikacji na skutek stwierdzonej złej woli lub świadomego przeciwstawienia się woli kierownictwa służbowego, usprawiedliwiona jest kara wydalenia ze służby. Zbyt łagodne kary wówczas wpływają wyraźnie ujemnie na dyscyplinę u reszty pracowników, podobnie jak kary wymierzane zależnie od humoru zwierzchników służbowych i nieobiektywnego postępowania wyjaśniającego istotę przestępstwa. Kierownictwo winno się liczyć z następstwem kar dyscyplinarnych na resztę zespołu pracowników.

Jak wykazało doświadczenie, trudno uznać dyscyplinę negatywną za cudowne lekarstwo zdolne całkowicie wykluczać przestępstwa służbowe. Dyscyplina pozytywna i negatywna uzupełniają się wzajemnie, żadna z nich z osobna nie wystarcza i odpowiednio do okoliczności stosować trzeba raz jedną z nich, to znowu drugą zależnie

od tego, która z nich okaże się bardziej celową w obronie interesów służby.

4. Wiemy, że w sprawach osobowych mechaniczne zastosowanie środków postępowania jest nieodpowiednie. Uwaga ta odnosi się również do kroków przedsiębranych przez przełożonych służbowych w celu przywrócenia dyscypliny w urzędzie. Zbytnie upraszczanie sobie zadania, polegające na przeświadczeniu, że to, co w przypadku A okazało się skuteczne, powinno być odpowiednie również w przypadku B, z reguły daje ujemne wyniki i jest przyczyną przykrych niespodzianek dla zwierzchników służbowych. Z tego względu nie ma innego wyjścia jak analizować każdy przypadek złamania dyscypliny osobno i traktować każdego pracownika indywidualnie. Sama okoliczność, że ma się do czynienia z 2-ma kancelistami, a zatem zajmującymi takie same stanowiska, nie daje jeszcze podstawy do stosowania takich samych środków zaradczych. Nieodzownym wymogiem jest wzięcie pod uwagę szczególnych cech charakteru i okoliczności towarzyszących wykroczeniu każdego z nich z osobna. Grupa współpracowników składa się zawsze z jednostek o różnych usposobieniach, skłonnościach, nawykach, zainteresowaniach i poglądach, wobec czego dyscyplinowanie każdego z nich powinno się odbywać indywidualnie w dostosowaniu do właściwości jednostek. Z tego względu zadanie zwierzchnika jest skomplikowane, jako że wymaga znajomości otoczenia, co jest możliwe przy stałym wysiłku kierownika w kierunku poznania cech charakterystycznych swych współpracowników. Uzbrojenie się w tę wiadomości daje dopiero podstawę do wniosków, jakie kroki przedsięwziąć, aby zaradzić złemu w sposób najpraktyczniejszy. Rozumny przełożony inaczej zareaguje na spóznienie do biura, gdy spóźnienie to zdarzyło się pracownikowi raz na dłuższy okres czasu, a inaczej, gdy ma do czynienia z pracownikiem, co do którego wiadomo, że niewłaściwość tę popełnia często; gdy przekona się, że błąd popełniony został wskutek nieświadomości, a inaczej gdy wchodziła w grę zła wola lub niedbalstwo; gdy jest przekonany, że wskutek dużej wrażliwości pracownika wystarczy zwykłe zwrócenie uwagi, a przy braku ambicji — trzeba się uciec do środka bardziej dobitnego. Przełożony, który nie ma skłonności do standartowych środków działania, zdradza cechy dobrego administratora spraw osobowych.

5. Od przełożonych służbowych wymaga się wrażliwości na dyscyplinę w jego zespole pracowników. W razie zauważenia braku dyscypliny u podległych współpracowników obowiązkiem ich jest wkroczyć przez zastosowanie odpowiednich metod, aby doprowadzić ich morale i poczucie odpowiedzialności do możliwie najwyższego poziomu.

Przy wyborze ich stosuje się zasadę, że środek surowszy stosuje się tylko w przypadku bezskuteczności łagodniejszego. Zbytnia surowość — ja każda przesada — wnosi niezdrowe stosunki w urzędzie

i sprowadza z reguły odwrotne skutki. Wypróbowanymi metodami w tym przedmiocie są:

— rozmowa w cztery oczy z pracownikiem w celu zaapelowania do poczucia obowiązku,
— indywidualne wytknięcie przypadków braku dyscypliny u pracownika i ostrzeżenie przed powtórzeniem się ich,
— wytknięcie objawów braku dyscypliny dla całego zespołu w formie ustnej lub pisemnego okólnika,
— odnotowanie w aktach osobowych wykroczenia służbowego,
— pozbawienie pracownika przywilejów takich, jak remuneracji, urlopów i t. p.,
— zmiana w przydziale pracy,
— obostrzenie nadzoru i kontroli,
— pominięcie przy awansach,
— przeniesienie do innej jednostki organizacyjnej, — wreszcie
— wytoczenie postępowania dyscyplinarnego i wymierzenie jednej z kar przewidzianych przez pragmatykę.

TERMINY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM.

Czynności władzy i osób interesowanych w postępowaniu administracyjnym powinny być, jak każda czynność oparta na pewnym unormowaniu prawnym, dokonane we właściwym czasie, wskazanym przez odnośne przepisy. Niedokonanie tych czynności w czasie właściwym pociąga za sobą przewidziane w tych przepisach skutki prawne.

Oznaczenie czasu w przepisach ustawowych może być albo ogólne, nie podające dokładnie okresu, w jakim czynność powinna być dokonana[1], albo też ścisłe, określające dokładnie ilość jednostek czasu (dni, tygodni, miesięcy), w ciągu których czynność powinna być wykonana[2]. Określenie tego czasu może być w pewnych wypadkach pozostawione władzy załatwiającej daną sprawę[3].

Określona długość czasu przeznaczonego na wykonanie pewnej czynności w toku postępowania jest „terminem" w rozumieniu rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym. Postanowienia odnoszące się do terminów, zawarte są w rozdziale VII (art. 36 do 43) rozporządzenia, ponadto zaś w szeregu innych artykułów znajdują się postanowienia normujące długość terminów zakreślonych do wykonania poszczególnych czynności[4].

Terminy dzielą się na:

a) ustawowe, zakreślone z góry w ustawie (np. 14-dniowy termin do wniesienia odwołania, przewidziany w art. 83) i zakreślone przez władzę na podstawie upoważnienia ustawowego (np. art. 22 ust. 2 lit. e));

b) prekluzyjne (zawite, peremptoryjne), po upływie których odnośna czynność prawna nie może już być skutecznie dokonana i dylatoryjne (nie zawite), których upływ nie pociąga za

[1]) np. art. 47 ust. 2, art. 68 ust. 1, 2, art. 85 ust. 2 lit. b), d) rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym.

[2]) np. art. 28 ust. 2, art. 68 ust. 4, 5, art. 83, art. 96 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym.

[3]) np. art. 16 ust. 3, art. 22 ust. 2 lit. e), art. 46 ust. 2 lit. b), art. 58 ust. 1, art. 91 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym.

[4]) art. 24 ust. 3, art. 28 ust. 2, art. 68 ust. 4, 5, art. 70, art. 77 ust. 2, art. 83, art. 89, ust. 2, art. 96 ust. 1, 3, art. 98, art. 101 ust. 2, art. 107, art. 108 ust. 2.

sobą tego następstwa. Do terminów prekluzyjnych w postępowaniu administracyjnym należą np. terminy przewidziane w art. 83, 96 ust. 1, lub 98 ust. 1, do terminów dylatoryjnych należą np. terminy, o których mowa w art. 33, w art. 107 ust. 2, 3, art. 108 i in.

Obliczanie terminów.

Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym oznacza terminy w dniach (np. art. 83), tygodniach (np. art. 96 ust. 1) lub miesiącach (np. art. 68 ust. 4, 5).

Przy obliczaniu terminów oznaczonych w dniach nie wlicza się do terminu dnia tej czynności lub tego zdarzenia, które są miarodajne dla rozpoczęcia biegu terminu. A więc np. skoro według art. 83 odwołanie należy wnieść w ciągu 14 dni „po ogłoszeniu lub doręczeniu decyzji" — to dzień ogłoszenia lub doręczenia jej nie ma być liczony do owych 14 dni. Pierwszym dniem biegu terminu do odwołania będzie zatem dzień następny po ogłoszeniu lub doręczeniu decyzji.

Terminy oznaczone w tygodniach rozpoczynają swój bieg w dniu w dniu, wskazanym w odnośnym przepisie, jako rozpoczynający bieg terminu, a kończą się z upływem tego dnia w ostatnim tygodniu terminu, który nazwą swoją odpowiada nazwie dnia rozpoczynającego bieg terminu. Np. podanie o wznowienie postępowania należy według art. 96 wnieść w ciągu dwu tygodni od dnia, w którym strona otrzymała wiadomość o przyczynie wznowienia. Jeżeli więc strona wiadomość tę otrzymała np. w środę, to ostatni dzień owego terminu upływa w środę drugiego tygodnia po otrzymaniu owej wiadomości.

Terminy oznaczone w miesiącach rozpoczynają swój bieg w dniu wskazanym w odnośnym przepisie, jako dzień rozpoczynający bieg terminu, a kończą się tego dnia w ostatnim miesiącu terminu, który ma tę samą datę, co dzień rozpoczęcia terminu. A więc np. zakończenie w ciągu 3 miesięcy (art. 68 ust. 4) sprawy, która wpłynęła do władzy 21 lipca, powino nastąpić najdalej do 21 października. Jeżeliby zaś koniec terminu wypadł w takim miesiącu, który nie posiada tej samej daty, co dzień rozpoczęcia terminu, wówczas termin kończy się z upływem ostatniego dnia danego miesiąca. Jeżeli więc sprawa wpłynęła np. 31 sierpnia, o załatwienie jej w ciągu trzech miesięcy powinno nastąpić do 30 listopada.

Jeżeli koniec terminu przypada na niedzielę lub „święto ustawowe", to za ostatni dzień terminu uważa się dopiero najbliższy następny dzień powszedni. Pod pojęcie „święta ustawowego" podpadają dni uznane za świąteczne w drodze przepisu ustawowego, a w szczególności dni świąteczne wymienione w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 listopada 1924 r. (poz. 928 Dz. Ust.) w brzmieniu zmienionym ustawą z dnia 18 marca 1925 r. (poz. 234 Dz. Ust.), jako też dni 9 maja i 22 lipca, uznane za święta narodowe dekretem z dnia 8 maja 1945 r. (poz. 116 Dz. Ust.) oraz dekretem z dnia 22 lipca 1945 r. (poz. 194 Dz. Ust.).

Czynność, dla której zakreślony jest dany termin, powinna być dokonana przed jego upływem, a więc np. odwołanie musi być wniesione najpóźniej w ostatnim dniu 14-dniowego terminu, przewidzianego w art. 83 post. adm., do właściwego urzędu, — oczywiście przed upływem godzin urzędowych w tym urzędzie. Termin uważa się jednak za zachowany, jeżeli przed jego upływem nadano odnośne pismo w polskim urzędzie pocztowym lub telegraficznym. W wypadku więc nadania pocztą, dzień nadania uważa się za dzień wniesienia podania do właściwej władzy[5]).

Dodać należy, że art. 15 post. adm. przewiduje dopuszczalność wnoszenia do władz podań (próśb, odwołań, skarg, zażaleń i t. p.) również w drodze telegraficznej. W razie zwrócenia się telegraficznego do władzy bez poświadczenia przez urząd pocztowy w telegramie podpisu wnoszącego, władza, jeżeli ma wątpliwość, czy podanie pochodzi od osoby, której podpis figuruje w telegramie — może żądać do osoby interesowanej pisemnego potwierdzenia telegramu. W wypadku potwierdzenia uważa się, że podanie zostało ważnie wniesione w terminie pierwotnym, t. j. w dniu nadania telegramu w urzędzie telegraficznym.

W wypadkach nadania pisma na pocztę, pocztowe poświadczenie nadania jest dostatecznym dowodem zachowania terminu. Jeżeli władza miałaby podstawę do przypuszczenia, że przedłożone przez stronę poświadczenie dotyczy innej przesyłki, niż twierdzi strona, wówczas powinna przeprowadzić w tym kierunku odpowiednie dochodzenia[6]).

Przywrócenie terminu. Jeżeli strona nie dotrzymała terminu prekluzyjnego, t. j. nie wniosła przed jego upływem podania, może ubiegać się o t. zw. „przywrócenie terminu", polegające na tym, że podanie strony wniesione po upływie terminu zostanie rozpatrzone, tak jakby uchybienie terminu nie zaszło.

Materialnym warunkiem przywrócenia terminu jest udowodnienie, że uchybienie terminu nastąpiło:

a) bez winy strony,

b) z powodu przeszkód nie do przezwyciężenia.

Obie te okoliczności muszą zachodzić łącznie. Strona obowiązana jest je udowodnić, t. j. przedstawić odpowiednie dowody, wykazujące je (np. świadectwo lekarskie, stwierdzające, że strona nagle obłożnie zachorowała, tak, że nie miała możności wnieść podania w terminie, ani też spowodować wniesienia go w jej imieniu przez pełnomocnika). Samo uprawdopobnienie powyższych okoliczności, bez dostarczenia dowodów na nie, jest niewystarczające.

Formalnym warunkiem przywrócenia terminu jest:

a) wniesienie prośby o przywrócenie terminu w terminie siedmiodniowym od ustania przeszkody.

---

[5]) Wyrok Inwalidzkiego Sądu Administracyjnego z 29.XII 1936 r. l. inw 2821/35 Zb. wyr. N. T. A. Nr. 1269 A.

[6]) Wyrok N. T. A. z 28.VI.1934 r. l. rej. 6352/31. O. P. A. Nr. 1310.

b) równoczesne dopełnienie czynności, która miała być w terminie wykonana.

Jeżeli więc np. strona z powodu obłożnej choroby nie mogła wnieść w terminie odwołania od pewnej decyzji, to z prośbą o przywrócenie terminu do wniesienia tego odwołania może wystąpić najpóźniej siódmego dnia od ustania przeszkody (t. j. od dojścia do takiego stanu zdrowia, który pozwalał już na wniesienie odwołania) i równocześnie musi też wnieść powyższe odwołanie — bez wyczekiwania na załatwienie prośby o przywrócenie terminu. Wniesienie odwołania musi nastąpić równocześnie z wniesieniem prośby, — co wynika z wyraźnego postanowienia art. 41 ust. 2 post. adm.

Prośba o przywrócenie terminu, wniesiona bez równoczesnego dopełnienia czynności, która miała być w tym terminie dopełniona,— nie może być uwzględniona.

Wspomniany wyżej termin 7-dniowy jest terminem prekluzyjnym, a ponadto według wyraźnego brzmienia ust. 4 art. 41 post. adm nie może być przywrócony. Nawet więc wówczas, gdyby niedotrzymanie go nastąpiło bez winy strony i z powodu nieprzezwyciężonej przeszkody, przywrócenie tego terminu nastąpić nie może.

Władzą właściwą do rozstrzygnięcia prośby o przywrócenie terminu jest:

a) władza odwoławcza w tych wypadkach, w których chodzi o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, zaś

b) we wszystkich innych wypadkach — władza, wobec której czynność miała być w odnośnym niezachowanym terminie dopełniona.

Zaznaczyć jednak należy, że przepisy rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, dotyczące przywrócenia terminu, odnoszą się tylko do przywrócenia terminów prekluzyjnych, przewidzianych w postanowieniach prawa formalnego, nie zaś w prawie materialnym[7]).

Decyzje powyższych władz w kwestii przywrócenia terminu są ostateczne, tak, że od decyzji tej żadnej ze stron odwołanie nie służy.

Prośba o przywrócenie terminu nie wstrzymuje wykonania zaskarżonej (objętej odwołaniem) decyzji, a wstrzymanie tego wykonania pozostawione jest uznaniu władzy.

Ponieważ według art. 87 ust. 2 post. adm. wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji, przeto uwzględnienie prośby o przywrócenie terminu do odwołania, (z którą równocześnie strona obowiązana jest wnieść odwołanie), pociąga za sobą wstrzymanie wykonania decyzji objętej odwołaniem.

Jak długo jednak decyzja uwzględniająca powyższą prośbę nie zapadła, władze może decyzję wykonać.

---

[7]) Zob. wyroki N. T. A. z 27.X.1931 r. l. rej. 1875/30 (Zb. wyr. Nr. 448 A) i z 21.XI.1935 r. l. rej. 3476/34 (Zb. wyr. Nr. 1103 A).

W praktyce zachodziły wypadki, że władza nie biorąc pod uwagę, iż odwołanie (lub inne podanie, które należy wnieść w terminie prekluzyjnym) było spóźnione, załatwiła je merytorycznie. W wypadkach takich N. T. A.[8]) stał na stanowisku, że milczące załatwienie spóźnionego podania może być traktowane, jako milczące przywrócenie terminu do wniesienia tego podania. Podnieść jednak należy, że według art. 93 post. adm. władza odwoławcza wydaje orzeczenie w sprawie, jeżeli odwołania nie należy odrzucić, jako spóźnionego lub niedopuszczalnego. W przypadku więc wniesienia odwołania po terminie, władza ma obowiązek (a nie tylko prawo) odrzucenia spóźnionego odwołania[9]). Ponieważ zaś przywrócenie uchybionego terminu nastąpić może tylko w trybie art. 41—43 post. adm. w razie istnienia warunków przywrócenia określonych w tych przepisach, przeto nieprzestrzeganie tych przepisów i merytoryczne załatwienie spóźnionego odwołania bez formalnego przywrócenia terminu, powinno być uznane za istotną wadliwość postępowania, mogącą uzasadnić uchylenie odnośnej decyzji w postępowaniu przed N. T. A. w razie podniesienia przez jedną ze stron odnośnego zarzutu.

B. M.

---

[8]) wyrok z 5 listopada 1923 r. l. rej. 295 22 Zb. Wyr. I 161, powołany w komentarzu **Iserzona**. Wydanie II. Kraków 1937 r., str. 79.

[9]) Wyrok N. T. A. z 19 lutego 1937 r. l. rej. 8340/34, Zb. wyr. Nr. 1309 A.

OPŁATY I KOSZTY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM.

Prawo o postępowaniu administracyjnym odróżnia koszty postępowania oraz opłaty i inne należności.

Pod pojęcie opłat podpadają przede wszystkim opłaty skarbowe, pobierane na zasadzie przepisów dekretu z dnia 3 lutego 1947 r.[1]), a więc między innymi opłata od podań i załączników, wnoszonych do władz i urzędów państwowych, dalej opłata od różnego rodzaju świadectw (wypisów, wyciągów i zezwoleń), jak np. od pokwitowań z przyjęcia podania, od aktów nadania obywatelstwa, od zezwoleń na zmianę nazwiska i t. d., wreszcie opłata od pełnomocnictw.

W razie wniesienia przez stronę ponownego podania, przy którym składa ona j e d y n i e załączniki potrzebne do załatwienia pierwszego jej podania, opłacie skarbowej podlegają tylko załączniki, samo zaś ponowne podanie jest w tym przypadku wolne od opłaty skarbowej.

Prócz opłaty skarbowej należy zgodnie z istniejącymi przepisami niejednokrotnie uiszczać jeszcze inne należności (opłaty). Tak np. od karty łowieckiej, wydanej na okres dłuższy niż 14 dni, zapłacić należy niezależnie od opłaty skarbowej jeszcze specjalną opłatę, przewidzianą w art. 34 prawa łowieckiego[2]).

Opłatę skarbową od podań, świadectw i pełnomocnictw uiszcza się wyłącznie przez naklejenie znaczków skarbowych. Na świadectwach i podaniach znaczki te kasuje urząd, który wydaje świadectwo wzgl. do którego podanie zostało wniesione. Osobie wnoszącej podanie nie wolno kasować znaczków skarbowych, naklejonych przez nią na podaniu. Gdyby to uczyniła, znaczki stałyby się nieważne, a władza musiałaby zażądać ponownego uiszczenia opłaty skarbowej. Na pełnomocnictwach natomiast mogą być znaczki skarbowe kasowane przez osobę wystawiającą pełnomocnictwo w ten sposób, że wpisuje ona na tych znaczkach początkowe lub końcowe wyrazy pełnomocnictwa lub też datę skasowania i swoje nazwisko lub firmę, albo nazwisko pełnomocnika. Jest to t. zw. k a s o w a n i e p r y w a t n e.

[1]) Poz. 107 Dz. Ust.

[2]) Poz. 934 Dz. Ust. z 1927 r.

Osoba wystawiająca pełnomocnictwo może jednak również przedstawić je władzy podatkowej, celem u r z ę d o w e g o skasowania znaczków skarbowych.

Do kosztów postępowania art. 105 prawa o postępowaniu administracyjnym zalicza w ust. 2: koszty podróży i wynagrodzenie świadków i biegłych, koszty oględzin na miejscu i koszty doręczenia stronom pism urzędowych przez zarządy gminne (miejskie). Wszystkie te koszty obciążają stronę, jeżeli poniesione zostały przez władzę w interesie lub na wniosek strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku władzy, albo też jeżeli wynikły one z winy strony. Nie obciążają natomiast strony koszty doręczenia pism urzędowych przez pocztę[3]), ponieważ tych kosztów prawo o postępowaniu administracyjnym nie wymienia w art. 105.

Kosztami wynikłymi z winy strony są np. koszty wezwania za pośrednictwem zarządu gminnego, wskazanego przez stronę biegłego, którego jednak władza wyłącza z tego powodu, że według jego własnego oświadczenia jest on zainteresowany w wyniku sprawy, że więc zachodzi uzasadniona wątpliwość co do jego bezstronności (art. 63 prawa o post. adm.). Koszty wezwania biegłego obciążają stronę, ponieważ wynikły one z jej winy, gdyż wskazała biegłego nie nadającego się w tym przypadku do pełnienia tych funkcyj. Inny przykład: Korzystając z bytności strony w urzędzie, referent sprawy zawiadamia ją, że w tym a w tym dniu odbędzie oględziny na miejscu i prosi o dostarczenie podwody na stację kolejową, na co strona się godzi. W oznaczonym dniu urzędnik nie zastaje podwody, a ponieważ miejsce oględzin jest oddalone od stacji o 20 km. i innej podwody dostać nie może, wraca nie wykonawszy oględzin. Koszty tego daremnego wyjazdu urzędnika ponieść musi strona, gdyż wynikły one z jej winy.

Stronę obciążają — jak wspomniano — te koszty postępowania, które poniosła władza w interesie lub na prośbę strony, a które nie wynikają z ustawowego obowiązku władzy. Strona ponosi więc koszty takich czynności władzy, które władza przedsięwzięła w interesie lub na prośbę strony, nie mając ustawowego ku temu obowiązku. Jeżeli natomiast ustawa przewiduje, że w toku postępowania w danej sprawie władza obowiązana jest dokonać pewnych określonych czynności, np. odbyć oględziny na miejscu, to nawet gdyby strona sama prosiła władzę o ich dokonanie, związane z tym koszty ponieść musi władza, ponieważ wynikły one z wykonania nałożonego na nią w ustawie obowiązku wykonania tych czynności. Nietrafna byłaby interpretacja tego przepisu w tym sensie, że władzę obciążają tylko te koszty postępowania, powstałe w interesie lub na prośbę strony, do których p o n o s z e n i a władza jest ustawowo obowiązana. W omawianym przepisie nie chodzi bowiem o to, czy ustawa, na

[3]) Sposób doręczania pism urzędowych przez pocztę normuje rozporz. z 5.I.1931 r. (Monitor Polski Nr. 17, poz. 29).

zasadzie której dana sprawa jest załatwiana, zawiera postanowienia nakładające na władzę obowiązek ponoszeni pewnych określonych kosztów postępowania, lecz o to, czy ustawa ta nakazuje władzy wykonanie w toku postępowania pewnych czynności, powodujących koszty.

Jakkolwiek ust. 2 art. 105, wyliczając koszty postępowania administracyjnego, nie wymienia wśród nich kosztów podróży funkcjonariuszów władzy orzekającej, nie może ulegać wątpliwości, że koszty te obciążają stronę nie tylko w przypadku dokonywania przez funkcjonariusza podróży w związku z oględzinami na miejscu, lecz także w innych przypadkach, pod warunkiem wszakże, że koszty te albo wynikły z winy strony, albo też poniesione zostały przez władzę w interesie lub na prośbę strony. Taki przypadek zachodziłby np. wówczas, gdyby funkcjonariusz władzy orzekającej musiał odbyć podróż w celu przesłuchania ciężko chorego świadka w jego miejscu zamieszkania.

Należne urzędnikom państwowym diety i koszty podróży nie mogą być płacone przez stronę bezpośrednio do rąk danego urzędnika, lecz winny być przez nią w wyznaczonej przez władzę wysokości wpłacone czy to do kasy tej władzy, czy też na jej rachunek bieżący w kasie skarbowej. Ta sama zasada winna być przestrzegana w stosunku do należności świadków i biegłych[4]).

Wysokość kosztów doręczenia przez zarządy gminne (miejskie) wezwań i innych pism urzędowych w postępowaniu administracyjnym reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 18.XI 1930 r.[5]), ustalając koszty te w wysokości podwójnej każdorazowej opłaty pocztowej za list zwykły najmniejszej wagi. Zwrot gminom tych kosztów następuje zasadniczo równocześnie z zarządzeniem doręczenia w gotówce, albo w znaczkach pocztowych. Dozwolone jest jednak również zawieranie z gminami porozumień co do ryczałtów płatnych w stałych odstępach czasu.

Poza wspomnianymi wyżej kosztami postępowanie administracyjne pociąga za sobą jeszcze dalsze koszty, a w szczególności koszty sporządzenia podania, ewentualnie przepisania go na maszynie, dalej opłatę skarbową od podania i załączników, wynagrodzenie dla fachowców np. inżynierów, mierniczych, współpracujących przy sporządzeniu podania lub jego załączników, wreszcie wynagrodzenie adwokata, który niejednokrotnie występuje w imieniu strony przed władzą orzekającą. Wszystkie te koszty ponosi zasadniczo strona sama. Ust. 3 art. 105 przewiduje jednak, że władza m o ż e u z n a ć także inne niż wymienione w ust. 2 usprawiedliwione warunkami koszty postępowania, a w szczególności koszty sporządzania próśb i wynagrodzenia adwokata. Władza może, a więc nie musi, uznać takich kosztów, działa przeto w tym przypadku według swobodnego

[4]) Patrz okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Nr. 81 z 14.VI.1932 r. Gazeta Administracji z 1932 r. Nr. 13, str. 449.

[5]) Poz. 719 Dz. Ust.

uznania. Oczywiście przypadki, w których władza uzna takie koszty, należą do wyjątków. Dla ilustracji można przytoczyć następujący przykład, w którym uznanie tych kosztów byłoby całkowicie usprawiedliwione: Ostateczną odmowną decyzję władzy strona zaskarżyła do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który decyzję tę uchylił z powodu obrazy prawa materialnego. Na skutek tego wyroku władza wydaje nową, przychylną dla strony decyzję. W tym przypadku uznanie kosztów, poniesionych przez stronę w toku postępowania administracyjnego, a między innymi także kosztów sporządzenia podań i wynagrodzenia adwokata, którego pomoc była konieczna dla wniesienia skargi do N. T. A., byłoby niewątpliwie uzasadnione.

Uznanie kosztów postępowania, poniesionych przez stronę, oznacza zwrot stronie tych kosztów z funduszów władzy.

Sporną jest kwestia, czy w przypadku, gdy w postępowaniu administracyjnym uczestniczą dwie strony, władza może przyznać jednej stronie zwrot kosztów postępowania w określonej wysokości przez drugą stronę. Iserzon[6]) odmawia władzy takiego prawa, a uzasadnia to tym, że „art. 105 reguluje rachunek między stroną a władzą. Prawo administracyjne, którego częścią jest postępowanie administracyjne, z istoty swej stanowi o stosunkach między władzą publiczną a jednostką i tylko p o ś r e d n i o może stanowić o stosunkach między stronami. To też w zasadzie władza administracyjna w postępowaniu administracyjnym stanowić może o należności z tytułu kosztów tyko między władzą o stroną, t. j. przyznać stronie od władzy lub odwrotnie zwrot kosztów w pewnej wysokości, nie zaś stronie od strony, chyba że specjalny przepis czyni wyłom w tej zasadzie. A. V. G.[7]) (74) i czechosłowackie p .a. (128 ust. 2) zawierają przepisy wyraźnie upoważniające władzę do zasądzenia w niektórych wypadkach stronie od strony kosztów postępowania. Nasze postępowanie administracyjne takiego przepisu nie zawiera i dlatego uważamy stanowienie przez władzę o kosztach przypadających stronie od strony za niedopuszczalne". Stojąc na tym stanowisku, podnosi jednak Iserzon, że władza może postanowić zwrócenie kosztów stronie z własnych funduszów oraz obciążenie drugiej strony poniesionymi przez siebie kosztami. Przy zastosowaniu tej procedury osiągnęłoby się to samo, z tą jedynie różnicą, że zwrócenie kosztów jednej stronie przez drugą nie odbywałoby się bezpośrednio, lecz przy współudziale władzy i za jej pośrednictwem. Jakkolwiek nie można nie przyznać słuszności przytoczonej wyżej argumentacji Iserzona, uzasadniającej niedopuszczalność przysądzenia przez władzę zwrotu kosztów jednej stronie przez drugą, to skoro władza przy zastosowaniu co dopiero opisanej procedury może osiągnąć to samo, wydaje się ze względów p r a k t y c z n y c h celowym uznać prawo władzy do stanowienia o kosztach przypadających jednej stronie od drugiej. Podnieść nale-

[6]) Komentarz — str. 251—252.

[7]) Austriacka ustawa o postępowaniu administracyjnym z 21.VII.1925 r.

ży, że niektórzy autorzy, np. Dr. Rolnicki[8]) i Dr. Supiński[9]), nie zgadzają się z poglądem Iserzona i uważają takie stanowienie władzy o zwrocie kosztów za możliwe. Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku z 21.IV.1936 r.[10]) wprawdzie nie zajmował się bezpośrednio tym zagadnieniem, lecz ze sformułowania jego tezy można wywnioskować, że umieszczenie w decyzji władzy zobowiązania jednej strony do zwrotu kosztów drugiej stronie uważa za dopuszczalne. N. T. A mówi bowiem, że „odmowa przedsiębiorcy, ubiegającego się o zezwolenie wodno-prawne, do zwrotu osobie trzeciej kosztów zastępstwa adwokackiego, jest — o ile ją oparto na tym, że obowiązkiem władzy wodnej jest czuwać nad interesem prywatnym i że już z tego powodu koszty te nie mogą być uważane za usprawiedliwione — niezgodna z art. 105 ust. 3 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym".

Swiadkom i biegłym, którzy nie są funkcjonariuszami państwowymi lub samorządowymi, prócz zwrotu rzeczywistych kosztów podróży władza w myśl art. 106 przyznaje wynagrodzenie w wysokości przeciętnego ich zarobku dziennego, nie może jednak przyznać wynagrodzenia wyższego niż wynoszą diety, ustalone dla urzędników V grupy uposażenia. Funkcjonariusze zaś państwowi i samorządowi otrzymują zwrot kosztów podróży w wysokości przewidzianej dla ich podróży służbowych oraz diety w wysokości przewidzianej przez odnośne przepisy[11]). Jeżeli jednak biegły dla wydania swej opinii musiał dokonać specjalnej pracy, za którą żąda wyższego wynagrodzenia niż przeciętnego swego zarobku dziennego wzgl. wyższego niż wynoszą diety urzędnika V grupy uposażenia, wtedy wyższe to wynagrodzenie mogą samodzielnie przyznać tylko władze centralne, a więc Ministerstwa i władze im równorzędne, oraz władze II instancji, t. j. urzędy wojewódzkie i władze im równorzędne. Natomiast władze niższej instancji, np. starostwa, zarządy gminne, obowiązane są w takim przypadku żądanie biegłego wraz ze swoją opinią przesłać władzy wyższej i uzyskać zatwierdzenie tego wyższego wynagrodzenia. Władza wyższa może oczywiście bądź zatwierdzić wynagrodzenie w wysokości żądanej przez biegłego, bądź też przyznać mu wynagrodzenie niższe od żądanego, jeżeli uzna, że żądanie biegłego jest wygórowane i nie odpowiada słusznemu odszkodowaniu za jego pracę lub istniejącym ewentualnie taryfom i t. p. Nie wolno natomiast władzy przyznać biegłemu wynagrodzenia wyższego niż on sam żąda.

Swiadkom i biegłym winno być ich wynagrodzenie wypłacone bezzwłocznie po spełnieniu czynności, do kórej zostali po-

[8]) „Rola adwokata w postępowaniu administracyjnym" — Palestra, 1928, str. 411.

[9]) „Postępowanie administracyjne" — str. 167.

[10]) L. rej. 3408/33 i 3410/33 — ZW. Nr. 1180 A.

[11]) Rozporządzenie Rady Ministrów z 12.IX.1945 r. (Dz. Ust. poz. 228), w brzmieniu nowel z 5.IX.1946 r. (Dz. Ust., poz. 289) i z 23.V.1947 r. (Dz. Ust., poz. 208).

wołani. Jeżeli więc np. przeprowadzenie dowodu ze świadków lub biegłych odbywa się poza siedzibą władzy przez delegowanego urzędnika, urzędnik ten „uprawniony jest do zadecydowania o wynagrodzeniu i kosztach podróży świadków i biegłych oraz do ich wypłaty, kwestia bowiem udzielonych mu przez zwierzchnika uprawnień w zakersie merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy jest kwestią tylko wewnętrzną danego urzędu, nie obchodzącą świadków i biegłych, jako osób poza urzędem stojących, nie powołanych do badania zakresu pełnomocnictw udzielonych delegatowi. A zatem kwestia ta nie może stanowić przeszkody do domagania się świadków i biegłych, aby spełniono wobec nich w możliwie najkrótszym czasie obowiązek bezzwłocznej wypłaty wynagrodzenia i kosztów podróży, ustalony w ust. 4 art. 106, oczywiście, o ile delegat władzy odpowiednią kwotą rozporządza“[12]).

Koszty postępowania, które wynikły z winy strony oraz te, które spowodowane zostały czynnościami władzy, wykonanymi w toku postępowania na prośbę lub w interesie strony, jak np. koszty przesłuchania świadków i biegłych, koszty oględzin na miejscu i t. d., obciążają — jak wspomniano — stronę. Mimo to zasadą postępowania administracyjnego jest, że koszty te pokrywa władza z własnych funduszów, a obciąża nimi stronę dopiero łącznie z wydaniem decyzji. Niema bowiem w prawie o postępowaniu administracyjnym przepisu, któryby — poza przypadkami, przewidzianymi w ust. 1 art. 107— pozwalał żądać od strony wniesienia z góry jakiejkolwiek sumy na poczet kosztów postępowania[13]). Obowiązek strony do zapłacenia tych kosztów powstaje dopiero z chwilą ich określenia i wymierzenia przez władzę.

Niema jednak przeszkód ustawowych, by władza zwróciła się do strony z propozycją wpłacenia zaliczki na koszty postępowania, które ma być wszczęte na prośbę lub w interesie strony. Nie wolno jednak wówczas władzy wyznaczyć stronie terminu prekluzyjnego dla wniesienia takiej zaliczki, ani też zagrozić jej skutkami prawnymi w razie niewniesienia zaliczki. Z możliwości zaproponowania stronie wniesienia zaliczki powinna władza korzystać zwłaszcza wtedy, gdy nie rozporządza w danej chwili dostatecznymi kredytami na pokrycie tych kosztów z własnych funduszów, a wniesienie przez stronę zaliczki umożliwia szybsze załatwienie sprawy, co niewątpliwie zawsze leży w interesie strony. Zwrócenie się w takim przypadku do strony o wpłacenie zaliczki znajduje swe uzasadnienie w przepisie ust. 1 art. 68, nakazującym władzy załatwianie spraw bez niepotrzebnej zwłoki[14]).

Od decyzyj, dotyczących wynagrodzenia świadków i biegłych, lub zwrotu kosztów podróży, a także od decyzyj dotyczących uznania

---

[12]) Okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 29.XI.1935 r. Nr. 78 (Dz. Urz. M. S. Wewn. Nr. 38, poz. 203).

[13]) Wyrok N. T. A. z 25.I.1937 r. L. rej. 8659 34 — ZW. Nr. 1299 A.

[14]) Patrz okólnik przytoczony w uwadze 12).

innych usprawiedliwionych warunkami kosztów postępowania (ust. 3 art. 105), nie ma odwołania. Decyzje te są więc ostateczne w toku instancji administracyjnych i służy na nie tylko skarga do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Mimo, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje — jak wspomniano — zasada, że władza wykłada koszty postępowania, a obciąża nimi stronę dopiero łącznie z wydaniem decyzji, poszczególne przepisy ustawowe przewidują niejednokrotnie, że pewne opłaty lub należności muszą być przez stronę uiszczane z góry, jak np. opłaty skarbowe od podań[15]), lub od różnych wyciągów z akt stanu cywilnego[16]). Jeżeli strona takiej z góry płatnej opłaty nie wniesie lub też wniesie ją w niedostatecznej wysokości, władza musi jej wyznaczyć termin od 7 do 14 dni dla uiszczenia należnej sumy. Wyznaczenie tego terminu jest obowiązkiem władzy i dopiero po bezskutecznym jego upływie wolno władzy w myśl ust. 1 art. 107 bądź to zwrócić stronie podanie bez załatwienia, bądź też zaniechać czynności uzależnionej od opłaty.

Mimo niewniesienia należnej opłaty władza obowiązana jest jednak załatwić podanie, jeżeli za niezwłocznym jego załatwieniem przemawiają względy publiczne lub wzgląd na poważny interes strony, dalej jeżeli podanie wniesione zostało przez osobę zamieszkałą za granicą bez pośrednictwa konsulatu polskiego, wreszcie jeżeli wniesienie podania stanowi czynność, dla której ustawiony jest termin prekluzyjny. W tych trzech przypadkach ust. 2 art. 107 nakazuje władzy załatwić podanie, chociażby płatna z góry opłata nie została przez stronę wniesiona. Nie wolno więc władzy np. zwrócić stronie lub zaniechać rozpoznania podania odwoławczego z tego jedynie powodu, że strona podanie to wniosła bez znaczków skarbowych i znaczków tych nie nadesłała w wyznaczonym jej terminie, ponieważ dla wniesienia odwołania prawo o postępowaniu administracyjnym przewiduje termin prekluzyjny. Również nie wolno władzy pozostawić bez odpowiedzi podania osoby zamieszkałej za granicą, wniesionego bez pośrednictwa konsulatu, lecz obowiązana jest odpowiedź na takie podanie przesłać właściwemu konsulatowi polskiemu, który ją doręcza stronie za uprzednim pobraniem opłaty konsularnej.

Wszelkie opłaty i należności oraz koszty postępowania, niezapłacone przez stronę w terminie wyznaczonym, ściąga się przymusowo w drodze administracyjnej wraz z kosztami egzekucyjnymi w sposób przewidziany w przepisach o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych[17]).

Strony, których ubóstwo zostało przez władzę stwierdzone, mogą być przez nią całkowicie lub częściowo zwolnione od opłat, należno-

[15]) Art. 152 ustawy o opłatach stemplowych (poz. 404 Dz. Ust. z 1935 r.).
[16]) Art. 4 ust. 4 dekretu o opłacie skarbowej (poz. 107 Dz. Ust. z 1947 r.).
[17]) Dekret z 28.I 1947 r. (Dz. Ust., poz. 84).

ści i innych kosztów postępowania. Chcąc uzyskać takie zwolnienie, strona powinna przedstawić t. zw. świadectwo ubóstwa, wydane przez właściwy zarząd gminny. Władza może jednak zrezygnować ze złożenia takiego świadectwa, jeżeli fakt ubóstwa strony został już przez władzę stwierdzony w inny sposób, np. w toczącym się postępowaniu w innej sprawie, lub jeżeli fakt ten jest władzy notorycznie znany. Przyznając stronie w takim przypadku zwolnienie od opłat i kosztów postępowania, referent sprawy powinien w aktach zrobić odpowiednią adnotację (art. 21).

T. S.

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z 14.VII.1947 r. (Dz. Ust. Nr 53. poz. 286) wprowadzona została w Rzeszowie publiczna gospodarka lokalami.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 11.VII.1947 r., wydane w porozumieniu z Ministram Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych (Dz. Ust. Nr. 54, poz. 294), ustala obowiązek poddania się szczepieniu ochronnemu przeciwko durowi brzusznemu dla wszystkich osób od 5 do 60 lat. Przymusowemu szczepieniu, którego termin wyznacza wojewódzka władza administracji ogólnej, nie podlegają tylko osoby, które w ciągu ostatnich 5 lat przed terminem szczepienia przebyły dur brzuszny, dalej te, które w okresie 6 miesięcy przed tym terminem były szczepione, wreszcie te, których stan zdrowia nie pozwala na szczepienie. Szczepienia są bezpłatne.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 9.VII.1947 r. (Dz. Ust. Nr. 55, poz. 296) wprowadza dla niektórych gospodarstw rolnych obowiązek uiszczenia należności podatku gruntowego za rok 1947 w ziemiopłodach, a mianowicie: gospodarstwa rolne o przeciętnej przychodowości od 40—60 q żyta uiszczają należność podatku gruntowego przypadającą na 1.XI.1947 r. w połowie w ziemiopłodach, a w połowie gotówką; gospodarstwa o przeciętnej przychodowości ponad 60 q żyta uiszczają tę należność całkowicie w ziemiopłodach; gospodarstwa, które nie uiściły podatku gruntowego za rok 1946 do dnia 1.IX.1947 r. lub nie uiściły zaliczki na ten podatek za rok 1947 do dnia 15.IX.1947 r., uiszczają w ziemiopłodach — połowę należności podatku płatną do 1.XI.1947 r., o ile są to gospodarstwa o przeciętnej dochodowości, do 40 q żyta, zaś całą należność płatną do 1.XI.1947 r., o ile są to gospodarstwa o przeciętnej przychodowości 40—60 q żyta, wreszcie cały podatek gruntowy za rok 1947, o ile są to gospodarstwa o przeciętnej przychodowości ponad 60 q żyta. Te ostatnie gospodarstwa płacą więc w ziemiopłodach także zaliczkę na podatek gruntowy za rok 1947, płatną do 15 maja r. b. (rozporz. z 21.IV.1947 r. — Dz. Ust., poz. 174). Podatek gruntowy, który w myśl powyższych zasad płatny jest w ziemiopłodach, nie-

może być uiszczony w gotówce, a ewentualnie dokonane już wpłaty podlegają zwrotowi lub zaliczeniu na przyszłe należności podatnika. Pewne ulgi rozporządzenie przyznaje gospodarstwom powstałym z parcelacji na podstawie dekretu o reformie rolnej z 1944 r. Płacą one mianowicie w ziemiopłodach tylko r ó ż n i c ę między przypadającym od nich podatkiem w ziemiopłodach a tą ilością ziemiopłodów, którą dostarczyły tytułem ceny za ziemię. Ta sama zasada obowiązuje w stosunku do gospodarstw, które uiściły w ziemiopłodach publiczno-prawne należności na rzecz Skarbu Państwa, przypadające na rok 1947, a także w stosunku do gospodarstw na obszarze Ziem Odzyskanych, które uregulowały w ziemiopłodach należności z tytułu kredytowej akcji siewnej. Celem przeprowadzenia poboru podatku gruntowego w ziemiopłodach i ich magazynowania Minister Aprowizacji uprawniony został do powołania specjalnego pełnomocnika rządowego. Powołani na jego wniosek wojewódzcy i powiatowi pełnomocnicy podlegają wojewodom.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 14.VII.1947 r. (Dz. Ust. Nr. 55, poz. 297) wprowadza p u b l i c z n ą g o s p o d a r k ę l o k a l a m i w szeregu g m i n w i e j s k i c h w o j e w ó d z t w a ś l ą s k i e g o, wymienionych w tym rozporządzeniu. Zaznaczyć należy, że w miastach i osiedlach podmiejskich województwa śląskiego gospodarka ta wprowadzona już została rozporządzeniem z 31.X.1946 r. (Dz. Ust. Nr. 64, poz. 359).

W Nr. 58 Dziennika Ustaw (poz. 313) ogłoszona została ustawa o państwowym p l a n i e i n w e s t y c y j n ym na rok 1947. Plan ten ustala ogólną wartość inwestycji na sumę 89.833.621.000 zł. W sumie tej mieści się rezerwa na wypadek klęsk żywiołowych w wysokości 100 milionów zł. oraz ogólna rezerwa w wysokości 260 milionów zł. Na cele inwestycyjne przeznacza się z funduszów państwowych 78.888.800.000 zł., reszta, t. j. 10.944.821.000 zł., przypada na środki własne inwestorów.

Dekret z 5.IX.1947 r. (Dz. Ust. Nr. 59, poz. 319) podwyższa sumę wkładów na książeczki oszczędnościowe k o m u n a l n y c h k a s o s z c z ę d n o ś c i wolną od zajęcia z 2.500 do 25.000 zł., zaś sumę należności tych kas, która może być ściągnięta w trybie administracyjnym, z 1.000 na 10.000 zł.

PRZEGLĄD CZASOPISM I WYDAWNICTW.

„Rada Narodowa" Nr. 17 i 18 (za wrzesień br.).

Nr. 17 „Rady Narodowej" otwiera omówienie rozporządzenia Ministra Oświaty z 21 lipca br. w sprawie doboru kandydatów do studiów w szkołach wyższych pt. „Czynnik społeczny w Komisjach kwalifikacyjnych na wyższe uczelnie". Następnie Adam Zalewski omawia organizację Rady Narodowej Polaków we Francji, Aleksander Stolarski podaje szczegółowe informacje o ulgach w podatku gruntowym, na jakie liczyć mogą repatrianci na terenach Ziem Odzyskanych. Halina Kurkowska zaś w artykule „Rady Narodowe wobec nowego roku szkolnego" wskazuje na obowiązki Rad Narodowych w dziedzinie szkolnictwa. Ponadto w związku z rozpoczęciem nowego roku szkolnego umieszczono w numerze przegląd prac Rad Narodowych w szeregu miast i powiatów w dziedzinie szkolnictwa. W numerze tym otworzono nowy dział „poradnik radnego", w którym według zapowiedzi redakcji omawiane będą aktualne zagadnienia, z jakimi spotkać się mogą członkowie rad w swojej pracy. W „dziale urzędowym" podano do wiadomości szereg komunikatów Biura Rad Narodowych Rady Państwa.

Nr. 18 zawiera między innymi artykuł Dr. Mariana Gajewskiego „Wzrokowe wrażenia samorządowca w Anglii", w którym autor dzieli się swoimi obserwacjami komunikacji ulicznej w Londynie, zewnętrznego wyglądu miast, budownictwa mieszkaniowego i t. p. W artykule „Prowadzenie procesów cywilnych przeciwko nieobecnym" Włodzimierz Hoffman-Delbor omawia tryb wyznaczania kuratora dla osób nieobecnych, w celu umożliwienia prowadzenia przeciw tym osobom procesów cywilnych, tak często koniecznych dla uporządkowania zawikłanych wskutek wojny stosunków prawnych. Wymienić również należy artykuł Antoniego Maszczyka „Zakłady Poznańskiego Wojewódzkiego Związku Samorządowego". Numer zawiera jak zwykle kronikę z działalności Rad Narodowych. W nowoutworzonym dziale „poradnik radnego" omówiono szereg aktualnych zagadnień, odnoszących się do gromad. Dział porad prawnych i dział urzędowy (komu-

nikaty Biura rad narodowych Rady Państwa) dopełniają całości numeru.

„Gmina“ (dwutygodnik — Warszawa, ul. Polna 28, II p.) Nr 13/14 za sierpień br.

Numer zawiera szereg artykułów omawiających aktualne zagadnienia gminne. Między innymi zwrócić uwagę należy na artykuł poświęcony omówieniu zadań związków samorządowych w świetle dekretu o zobowiązaniach podatkowych, dalej na omówienie sprawy ochrony przeciwpożarowej lasów oraz na artykuł o współpracy pracowników gminnych w dziedzinie ubezpieczeń rolniczych.

„Demokratyczny Przegląd Prawniczy“ Nr. 8 za sierpień br.

Numer otwiera artykuł „Ruch zawodowy sądownictwa“, (Po krajowym zjeździe Zw. Zaw. Prac. sądowych i prokuratorskich), omawiający te momenty w ruchu zawodowym pracowników wymiaru sprawiedliwości, które odróżniają go całkowicie od życia korporacyjnego terenu sądowniczego w Polsce przedwrześniowej, a to zarówno w dziedzinie organizacyjnej, jak i pod kątem widzenia społeczno-politycznym.

Z dalszych artykułów, umieszczonych w numerze, wymienić należy artykuł Dr. Seweryna Szera „Nowe prawo rzeczowe“, Dr. Wiktora Kornatowskiego „Prawa obywatelskie dawniej i dziś“, wywodzący, że obecnie granice indywidualnych uprawnień obywatelskich widzimy nie tam, gdzie zaczynają się prawa innych jednostek, lecz tam, gdzie wytyczenie owych granic nakazuje każdorazowy interes społeczny, dalej artykuł Dr. Tadeusza Cypriana i Jerzego Sawickiego „Czarny rynek jako przestępstwo wojenne i kolaboracji“ i Jerzego Ignatowicza — „Umowa najmu lokali w świetle przepisów o kwaterunku“. Poza tym numer podaje głosy dyskusyjne w sprawie reformy wymiaru sprawiedliwości, odpowiedzi prawne Departamentu ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości, dział recenzji, fragmenty przemówień sejmowych posłów Grossa i Jodłowskiego, poświęcone zagadnieniom prawa i wymiaru sprawiedliwości, oraz kronikę i przegląd czasopism prawniczych.

Administracja i Samorząd na Ziemiach Odzyskanych Nr. 7-8 (Instytut Prawa Publicznego — Poznań).

Na bogatą treść tego numeru składają się następujące artykuły: Józef Radzicki — „Samorząd Wojewódzki w Wielkopolsce — jego działalność i założenia na przyszłość“, Dr. Alfons Klafkowski — „Podstawy prawne wysiedlania ludności niemieckiej z Polski“, Stanisław Szpytko „Wymiar podatków samorządowych“ (od nieruchomości i od lokali), Halina Kurowska „Kilka uwag o postępowaniu przymusowym w administracji“, Wawrzyniec Gaertner „Regulaminy porządkowe dla zarobkowego przewoźnictwa osób na ulicach i placach“, Feliks Dropiński „Zbiórki publiczne“ oraz Stanisław Pień

kowski „Ruchy narodowościowe na Mazurach". Ponadto zeszyt zawiera dział bibliografii i porad prawnych.

„Państwo Prawo" Nr. 9 za wrzesień br.

Z artykułów umieszczonych w tym numerze wymienić należy artykuł prof. Dr. Stefana Rozmaryna „Podatek i prawo", w którym autor podnosząc ogólność jako cechę podatku i podkreślając, że ogólność ta jest zarazem podstawą legalności podatku, wywodzi, że podatek jest związany z prawem, niekoniecznie jednak z poszczególną ustawą. Dziś bowiem mamy do czynienia z przedsiębiorstwami państwowymi, których dan ny są nazywane nadal podatkami, jakkolwiek chodzi tu o operacje budżetowe w ramach własności państwowej, nie zaś o ingerencję państwa we własność prywatnych gospodarzy. Ta kategoria „podatków" winna być zgodna z prawem, niekoniecznie natomiast oparta o akt ustawodawczy. W zakończeniu autor daje definicję podatku, obejmującą zarówno wpłaty przedsiębiorstw państwowych, jak i wpłaty innych podatników, t. j. podatki w znaczeniu dotychczasowym.

Jerzy Mayzel w artykule „Klauzula największego uprzywilejowania" omawia bliżej to pojęcie. Klauzula ta miewa różne formy. Łączy się ona też z zagadnieniem kwot, które mogą być wwożone lub wywożone oraz z zagadnieniem ograniczeń dewizowych. Autor wskazuje na wpływ, jaki w omawianej dziedzinie wywiera wprowadzenie państwowego monopolu handlu zagranicznego lub bezpośredniej kontroli rządowej tego handlu.

Ponadto numer zawiera między innymi artykuły: Seweryna Szera „Ciężary realne według polskiego prawa rzeczowego" i Jerzego Sawickiego „Zbrodnie przeciw ludzkości a przestępstwa prawa pospolitego". Numer zawiera również, jak zwykle, dodatek cywilistyczny oraz kryminologiczny.

Życie Gospodarcze (Katowice) Nr. 16 (1-15 września br.).

Numer zawiera szereg artykułów, dotyczących problemów gospodarczych. Wymienić należy artykuł Marcina Głąbi „Ustawodawstwo o podatkach i finansach komunalnych", omawiający postanowienia odnośnych dekretów z 20 marca 1946 r. i wydanych do nich przepisów wykonawczych, tudzież artykuł Mariana Szefera „Uwagi o budownictwie mieszkaniowym", w którym autor omawia stosunki na rynku materiałów budowlanych i zwraca uwagę na konieczność przestudiowania i przedyskutowania sprawy finansowania ruchu budowlanego. Autor omawia przy tym niektóre projekty w tej dziedzinie.

Przegląd Administracyjny Nr. 7/8 za lipiec i sierpień br.

Numer zawiera m. in. artykuły następujące: Adam Gajda — Postępowanie administracyjne w sprawach o pozbawienie obywatelstwa osób narodowości niemieckiej, Dr. Stanisław Kipta — Dorobek ustawodawczy w zakresie prawa cywilnego, Stanisław Duszniak — Ograniczenia alienacyjne w prawie rzeczo-

wym. Adam Mizia — Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Inż. Roman Pieńkowski — Gospodarka przestrzenna a planowe zagospodarowanie miast na Ziemiach Odzyskanych, Wacław de Laveaux — O roli miast (dokończenie), Dr. Aleksander Schnitzel — Przepisy organizacyjne dla Biur Zarządów Związków Samorządowych, oraz Adam Gajda — Myśli Modrzewskiego o sprawiedliwości społecznej (dokończenie).

„Gaz, woda i technika sanitarna“.

Ukazał się Nr. 9 za wrzesień br. i zawiera szereg fachowych artykułów z zakresu gazownictwa i wodociągów. Poza artykułami fachowymi zwrócić należy uwagę na interesujący artykuł Inż. Henryka Janczewskiego „Rola kanałów w powstaniu warszawskim“.

„Społem“ (dwutygodnik — pismo ruchu spółdzielczego). Redakcja i Administracja: Warszawa, ul. Kopernika 30.

Na dzień 28 września br., jako „dzień spółdzielczości“, ukazał się specjalny zeszyt (Nr. 18) „Społem“ o bogatej treści, poświęconej wszechstronnemu omówieniu doniosłej roli, jaka przypada spółdzielczości w naszym życiu gospodarczym. Bardzo staranna szata zewnętrzna i liczne ilustracje dopełniają całości numeru.

Przegląd notarialny (Redakcja: Warszawa, ul. Kapucyńska 6 m. 12).

Ukazał się Nr. 9 10 za wrzesień — październik br.

Wiadomości statystyczne Gł. Urzędu Statystycznego.

Ukazały się Nr. 10—15 za okres od 20 maja do 20 lipca br. oraz zeszyt specjalny z czerwca br., podający dane statystyczne co do obrotów towarowych Polski z zagranicą w latach 1945 i 1946.

Opiekun społeczny — miesięcznik wydawany przez Zarząd Miejski m. Warszawy.

Ukazał się Nr. 7 8 za lipiec — sierpień br. W numerze tym zwrócić uwagę należy na interesujący artykuł Ireny Surmackiej „Publiczna gospodarka mieszkaniami a grupy społeczno-zawodowe“, w którym autorka wskazuje na proces degradacji, jakiemu z racji publicznej gospodarki mieszkaniami podlegają niektóre wartościowe dla Państwa grupy społeczno-zawodowe. Ponadto wymienić należy również artykuł Stefana Zgrzembskiego „Współdziałanie sądu i władz administracyjnych na polu opieki społecznej nad dzieckiem“.

WYDAWNICTWA NADESŁANE.

Kosmala Tadeusz. Krótki zarys wiadomości z zakresu ewidencji i kontroli ruchu ludności (z wzorami wypełnionych zgłoszeń i kart meldunkowych). Warszawa 1947 r. — wydawnictwo Komitetu redakcyjnego „Przepisów z zakresu prawa administracyjnego“ (80 str.).

W zakresie wykonywania przez ludność obowiązków meldunkowych przepisy wyznaczyły właścicielom domów, kierownikom hoteli

i t. p. zakładów oraz osobom ich zastępującym (prowadzącym meldunki, sołtysom) bardzo poważną rolę. Dla dokładnego wypełniania jej osoby te uzyskały pewne uprawnienia i przyjęły zarazem pewne obowiązki. Rola ta nie zawsze jest w sposób właściwy wypełniana. Przyczyny tego stanu rzeczy należy szukać przede wszystkim w nieznajomości podstawowych przepisów, dotyczących ewidencji i kontroli ruchu ludności oraz sposobu jej prowadzenia.

Praca powyższa, podająca szereg wyjaśnień i praktycznych wskazówek, a także wzory odnośnych zgłoszeń i kart meldunkowych, z zaznaczeniem, jak powinny być wypełnione, ma na celu uprzystępnić interesowanym osobom przepisy dotyczące meldunków i ułatwić rozwiązanie różnych trudności, jakie w praktyce mogą się w tej dziedzinie nasuwać. Wydawnictwo bardzo pożyteczne. *

Lech Grabowski — Ustawa o zwalczaniu drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym. (Tekst — komentarz—przepisy związkowe). Poznań 1947 r. Księgarnia Wł. Wilaka. (68 str.).

Broszura zawiera tekst ustawy z dnia 2 czerwca 1947 r. o zwalczaniu drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym, rozporządzenie Rady Pastwa z dnia 13 czerwca 1947 r. w sprawie powołania i organizacji Społecznych Komisji Kontroli Cen, Regulamin Społecznych Komisji Kontroli Cen, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 1947 r. o organizacji i zakresie działania komisji cennikowych, wyciąg z rozporządzenia Rady Państwa z dnia 18 czerwca 1947 r. o Komisji Specjalnej oraz wyciąg z przepisów o postępowaniu doraźnym.

Teksty uzupełnia szczegółowy komentarz adw. L. Grabowskiego.

Problemy regionalne osadnictwa rolniczego.

Zeszyt IV wydawnictw III Sesji rady naukowej dla zagadnień Ziem Odzyskanych. Kraków, pl. Szczepański 5, Biuro Studiów osadniczo-przesiedleńczych. (97 str.).

Zeszyt obejmuje referaty objęte wspólnym tytułem „Porównanie stanu osadnictwa rolniczego na Ziemiach Odzyskanych z planem regionalnym przesiedlenia, wysuniętym przez Radę Naukową dla zagadnień Ziem Odzyskanych“, uwzględniające w szczególności Śląsk Opolski, Ziemię Lubuską, Pomorze Zachodnie, Województwo Gdańskie oraz Okręg Mazurski.

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH.

„Public Administration", organ Instytutu Administracji Publicznej w Londynie, należy do najpoważniejszych angielskich periodyków fachowych z dziedziny administracji publicznej. Instytut ten powstał w 1922 r. z inicjatywy grupy wyższych urzędników administracyjnych, odczuwających potrzebę stworzenia wspólnej platformy dla wszystkich zainteresowanych w pogłębianiu wiedzy i doskonaleniu umiejętności administracyjnych. Jest to dobrowolne stowarzyszenie, którego celem jest popularyzowanie wśród członków wiadomości o administracji rządowej i samorządowej, przeprowadzanie badań na tym polu oraz inicjowanie akcyj doszkalających. Władzami stowarzyszenia są: prezes, (obecnie Sir John Anderson), 7-miu wiceprezesów, rada złożona z 29 członków, zarządu (przewodniczący, jego zastępca, skarbnik i jego pomocnik), dyrektor (obecnie Mr. George Lach), sekretarz i redaktor kwartalnika „Public Administration". Ponadto czynne są komisje: finansowa i ogólna, badań, programowa, członkowska, wydawnicza i biblioteczna. Ze sprawozdania za 1946 r. wynika, że obecnie w programie komisji badań figurują następujące zagadnienia: rekrutacja, selekcja, szkolenie, sprawozdawczość w służbie publicznej, selekcja przy awansach, finanse administracji mieszkaniowej, administracja szpitalna i system komisyjny w administracji samorządowej. Komisja programowa urządza odczyty połączone z dyskusją na aktualne tematy, interesujące członków. Np. w jesieni 1946 r. jednym z prelegentów był znany polityk brytyjski Herbert Morrison (Lord President of the Council) na temat planowania ekonomicznego. Dr. W. A. Robson wygłosił szereg referatów o nowoczesnych aspektach administracji publicznej. W różnych ośrodkach W. Brytanii odbywały się konferencje dyskusyjne (np. w Oxfordzie o biurokracji (Sir Cecil Carr) i wolności jednostki (Lord Lindsay of Birker).

Działalność instytutu opiera się w pewnym stopniu na aktywności grup regionalnych, (których na terenie W Brytanii jest dziewięć) i grup zamorskich (w Australii — cztery grupy, Południ. Rodezja).

Na członków składają się przeważnie urzędnicy najwyższej klasy, zwanej tam „administracyjną" oraz wyżsi urzędnicy admini-

stracji samorządowej. Tym tłumaczy się stosunkowo nieduża liczba członków. W 1946 r. Instytut posiadał 2.450 członków, w tym 840 z krajów zamorskich. Na liście członków można znaleźć szereg znanych powszechnie osobistości brytyjskich, jak: Sir John Anderson, prof. dr. Finer, Sir Warren Fisher, lord Beveridge, prof. Laski i t. p.

Kwartalnik „Public Administration" zawiera artykuły wybitniejszych znawców różnych dziedzin administracji publicznej, przy czym obok zagadnień, odnoszących się wyłącznie do terenu W. Brytanii, od czasu do czasu informuje czytelników o rozwoju administracji w innych państwach. Na przestrzeni od 1923 r. pojawiły się w tym czasopiśmie dwa artykuły dotyczące Polski, a mianowicie jeden o polskiej pragmatyce urzędniczej z 1922 r., a drugi — w czasie ostatniej wojny — o rozwoju życia gospodarczego Polski w okresie 1918—1939 ze szczególnym uwzględnieniem trudności, z jakimi musiał zmagać się aparat państwowy w realizacji programu wskrzeszonego państwa.

W letnim numerze br. znajdują się następujące artykuły: „Charakterystyka pracy Komisji Służby Cywilnej w ostatnim okresie", „Przejściowy okres w służbie cywilnej w Stanach Zjednoczonych", „Amerykańska administracja rządowa w 1946 r.", „Uwagi o kierowniku administracyjnym — jego rola i metody", „Samorządowy podatek dochodowy", oraz „Wykresy organizacyjne i listy obowiązków służbowych". Ponadto są tam recenzje o 12 książkach.

Na szczególną uwagę polskiego czytelnika zasługuje przede wszystkim pierwszy z artykułów (Fryderyka Milnera), zawierający zwięzłą informację o zakresie działania mało u nas znanej Komisji Służby Cywilnej i o jej tendencjach rozwojowych w okresie powojennym.

Komisja służby cywilnej w Londynie będzie obchodziła za 7 lat setną rocznicę powołania jej do życia. Powołanie komisji miało na celu położenie kresu rozwielmożnionemu w połowie 19 wieku protekcjonizmowi i przekupstwu przy rozdawnictwie posad państwowych. Do jej zadań należy ocena kwalifikacyj kandydatów na stanowiska w państwowej służbie cywilnej. Bez zaświadczenia komisji, stwierdzającego, że kandydat nadaje się do służby, zasadniczo żaden urząd państwowy nie może nikogo przyjąć na stanowisko etatowe. Brytyjczycy są dumni z reformy dokonanej w 1855 r., kiedy to szkodliwa prywata przy dobieraniu urzędników została usunięta na rzecz zasady jawnego współzawodnictwa i obiektywnej oceny kwalifikacyj kandydatów. Wysoki poziom sprawności urzędników brytyjskich, wypróbowany w czasie pokoju i wojny zawdzięczają Brytyjczycy m. in. ustanowieniu komisji służby cywilnej, jako centralnego sita, oddzielającego obiektywnie ziarna od kąkolu. Nieprotegowany kandydat ma jednakowe szanse z uprzywilejowanymi. Poszczególne resorty ministerialne mogą sobie dobierać pracowników na wakujące stanowiska jedynie spośród kandydatów zakwalifikowanych przez

komisję, co z reguły następuje na podstawie egzaminu przeprowadzonego w drodze konkursu.

Komisja składa się z 3-ch komisarzy. Z ich stanowiskiem łączy się całkowita niezależność w działaniu w ramach przepisów wydanych przez Skarb (Treasury), do którego zakresu działania, obok agend budżetowych, należą również sprawy osobowe i organizacyjne całej administracji rządowej. Komisja wykonuje swe czynności przy pomocy licznego zastępu specjalistów. O wydajności ich pracy świadczy choćby fakt, że w 1946 r. Komisja przeegzaminowała 150.000 kandydatów. Jej historia jest pouczającym materiałem dla każdego interesującego się systemami doboru pracowników administracji rządowej nie tylko w W. Brytanii, ale i innych krajach anglo-saskich.

W czasie ostatniej wojny działalność komisji była zawieszona z uwagi na konieczność ujęcia gospodarki materiałem ludzkim w jeden totalny plan, realizowany konsekwentnie przez Ministerstwo Pracy. Po wojnie komisja przejmuje stopniowo swe dawniejsze funkcje, choć pełne rozwinięcie jej działalności przewiduje się dopiero na 1948 rok. Posiadając bogate doświadczenie z przeszłości i dostosowując się do wymagań współczesnych komisarze komisji postarali się ostatnio o usprawnienie funkcjonowania jej aparatu. Ulepszono metody stwierdzania kwalifikacyj kandydatów (wrodzone zdolności, doświadczenie zawodowe i t. p.), wprowadzono wstępną konferencję informacyjną z kandydatami (interwiew), polegającą na nieformalnej rozmowie dla uzyskania elementarnych danych, potrzebnych w pierwszym stadium selekcji. Charakterystyczną cechą ewolucji w metodach pracy komisji jest nadto uproszczenie postępowania z ogłoszeniem wyników, dalsza centralizacja rekrutacji kandydatów do służby państwowej, oraz zwiększenie ilości terminów na egzaminy w ciągu roku.

Jan Kościołek

OPINIE I PORADY PRAWNE.

Podatki komunalne.

1. Czy gospodarstwo nie produkujące zboża, jak np. gospodarstwo warzywne, obowiązane jest w myśl Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1947 r. do uiszczenia podatku gruntowego w życie i, wobec nieposiadania żyta własnej produkcji, do nabycia tegoż od innych osób, a jeżeli takim obowiązkiem nie może być obciążone, to, czy wymiar podatku pomimo to powinien być ustalony w życie i przeliczony na gotówkę po cenach rynkowych?

W myśl Rozp. Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1947 r. (Dz. Ust. Nr. 55, poz. 296, 1947 r.) obowiązek uiszczenia podatku gruntowego w życie ciąży na „gospodarstwach rolnych" o określonej w tym przepisie „przeciętnej przychodowości żyta". Sformułowanie takie rzeczywiście na pierwszy rzut oka nasunąć może przypuszczenie, że obowiązkiem tym są obciążone tylko gospodarstwa rolne w ścisłym znaczeniu tego określenia, t. j. gospodarstwa, eksploatujące grunty pod uprawę rolną, a ponadto produkujące żyto w rozmiarach, przynoszących określony w przepisie dochód. Wszelkie inne grunty, nie stosujące uprawy rolnej, a nawet stosujące tę uprawę, lecz nie produkujące żyta w określonej ilości, od obowiązku tego byłyby wolne. Interpretacja taka jednak jest błędna, gdyż przeocza, że terminy, użyte w tym Rozp. Rady Ministrów winny być tłumaczone w sensie nadanym im w Dekrecie z dn. 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych (Dz. Ust. Nr. 40, poz. 198, 1947 r.) i rozporządzeniach wykonawczych do tego Dekretu wydanych, a w szczególności Rozp. Ministrów Adm. Publ. i Ziem Odzyskanych z dnia 20 maja 1947 r. (Dz. Ust. Nr. 45, poz. 232, 1947 r.) oraz z dnia 20 czerwca 1947 r. (Dz. Ust. Nr. 51, poz. 258, 1947 r.).

Omawiane Rozp. Rady Ministrów, oparte na Ustawie z dnia 3 czerwca 1947 r. o nadzorze nad wymiarem i poborem podatku gruntowego (Dz. Ust. Nr. 43, poz. 224, 1947 r.) stanowi tylko uzupełnienie i częściową zmianę norm w tych zasadniczych przepisach ustalonych. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 2 Dekretu z dnia 20 marca 1946 r. „za gospodarstwa rolne w rozumieniu niniejszego dekretu (i rozporządzeń wykonawczych do niego wydanych — przypisek mój) uważa się ogólny obszar gruntów, położonych w jednej gminie, a nale-

żących bądź do jednej osoby (fizycznej lub prawnej), bądź do małżonków sądownie nierozłączonych i ich dzieci niepełnoletnich, bądź do dwu lub więcej osób (fizycznych lub prawnych) w częściach ułamkowych". Jak wynika z tej definicji pod pojęcie to podpadają wszelkie grunty, niezależnie od tego, czy ich eksploatacja oparta jest na uprawie rolnej, czy też jakiejkolwiekbądź innej, a więc ogrodniczej, leśnej, hodowlanej i t. p. Wszystkie te grunty podlegają opodatkowaniu podatkiem gruntowym, przy czym dla określenia wymiaru ustala się teoretyczny przeciętny dochód z 1 ha w kwintalach żyta (norma podstawowa). Dochód ten służy za podstawę do określenia podatku zarówno dla gospodarstw rolnych w ścisłym tego słowa znaczeniu nawet wówczas, kiedy one nie produkują żyta, jak i dla wszelkich innych gruntów eksploatowanych jako łąki, pastwiska, lasy, stawy rybne i t. p. Ponieważ do czasu wydania Rozp. Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1947 r. podatek gruntowy był obliczany tylko w gotówce, ustalony w kwintalach żyta wymiar podatkowy był przeliczany na pieniądze według cen, określonych również w cytowanym Rozp. Ministra Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 20 maja 1947 r. Cyt. Rozp. Rady Ministrów wprowadziło w tych przepisach zmianę, polegającą na tym, iż wymiar podatku gruntowego, ustalony w życie według zasad, wskazanych w Dekrecie z dnia 20 marca 1946 r. i rozp. wykonawczych do niego wydanych, jest pobierany od gospodarstw o większej dochodowości lub niewywiązujących się należycie ze swych zobowiązań podatkowych w ziemiopłodach, w zasadzie w życie. Główny pełnomocnik urzędowy dla spraw podatku gruntowego może jednak określić (art. 8 cyt. rozp.) warunki uiszczenia tego podatku w innych ziemiopłodach, a mianowicie w pszenicy lub jęczmieniu zamiast żyta, a nawet ustalić te kategorie płatników, które będą uprawnione do uiszczania przypadającego od nich podatku gruntowego w życie w przeliczeniu na gotówkę na warunkach przez niego wskazanych. Wprawdzie rozporządzenie to jeszcze nie zostało wydane, niewątpliwie jednak ukaże się w najbliższym czasie i ustali warunki, w jakich podatnicy, nie produkujący żyta, będą mogli uiścić wymierzony im podatek gruntowy bądź w pszenicy lub jęczmieniu, bądź też nawet w gotówce.

Wobec powyższego na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że obowiązek uiszczenia podatku gruntowego w ziemiopłodach ciąży na wszelkich rodzajach użytkowania gruntów w wypadkach, przewidzianych w Rozp. Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1947 r., a więc i na gospodarstwach, nieprodukujących żyta i narazie, do czasu ewentualnego wydania przez Głównego pełnomocnika rządowego dla spraw podatku gruntowego przepisów regulujących możność uiszczenia tego podatku w gotówce lub innych ziemiopłodach, podatek ten winien być uiszczany w życie*).

Józef Kliński, adw.

*) Porówn. „Zagadnienia z zakresu podatków komunalnych". J. Kliński. „Gazeta Administracji" Nr. 7—8, 1947 r., str. 405.

2. Czy § 1 rozporządzenia Ministra Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z 10.V.1947 r. o właściwości organów wykonawczych związków samorządu terytorialnego w zakresie odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu zobowiązań podatkowych (poz. 212 Dz. Ust.) ma zastosowanie do podatku gruntowego?

Rozporządzenie z 10.V.1947 r. (poz. 212 Dz. Ust.) ustalające, że do odraczania i rozkładania na raty należności, przypadających na rzecz związków samorządu terytorialnego z tytułu z o b o w i ą z a ń p o d a t k o w y c h, właściwe są organy wykonawcze tych związków (każdy w zakresie wymierzonych przez siebie podatków i t. d.), jest rozporządzeniem wykonawczym do dekretu o zobowiązaniach podatkowych (poz. 173 Dz. Ust. z 1946 r.), opartym na ust. 2 art. 26 tego dekretu. Dekret ten stwierdza zaś w art. 1, że zobowiązanie podatkowe wynika albo bezpośrednio z ustawy, albo z decyzji władzy opartej na ustawie, oraz że poszczególne ustawy określają podmiot przedmiot, podstawę opodatkowania, treść obowiązku podatkowego i termin wykonania tego obowiązku. Taką właśnie normą ustawową, w całym szeregu ustaw podatkowych, jest także dekret z 20.III.1946 r. o podatkach komunalnych (poz. 198 Dz. Ust. z 1947 r.). Dekret ten między innymi przewiduje pobieranie na rzecz związków samorządu terytorialnego także podatku gruntowego. Skoro więc dekret o podatkach komunalnych, na mocy którego pobierany jest podatek gruntowy, jest jedną z tych norm ustawowych, o których mówi dekret o zobowiązaniach podatkowych, to tym samym wydane do tegoż dekretu rozporządzenie wykonawcze z 10.V.1947 r. (poz. 212 Dz. Ust.) musi mieć zastosowanie do podatku gruntowego.

3. Czy płatnik podatku gruntowego, który uzyskał odroczenie tego podatku za rok 1947 lub też zaliczki na ten podatek za rok 1947 poza termin, określony w ust. 1 § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 9.VII.1947 r. o obowiązku uiszczenia przez niektóre gospodarstwa rolne podatku gruntowego w ziemiopłodach (poz. 296 Dz. Ust.), winien uiścić podatek gruntowy za rok 1947 według zasad ustalonych w § 4, czy też według zasad określonych w § 3 tego rozporządzenia?

Rozporządzenie z 9.VII.1947 r. przewiduje w ust. 1 § 4, że gospodarstwa rolne, które do 1.IX.1947 r. **nie uiściły** podatku gruntowego za rok 1946 lub też do 15.IX.1947 r. **nie uiściły** zaliczki na ten podatek za rok 1947, obowiązane są podatek gruntowy za rok 1947 uiścić w ziemiopłodach w wyższych normach niż gospodarstwa, które wywiązały się ze swego obowiązku podatkowego do wspomnianych wyżej terminów. Z takiego ujęcia przepisów ust. 1 § 4, a w szczególności z tego, że paragraf ten **odroczył** dla wszystkich płatników **jednolicie** termin płatności wspomnianych rat podatku gruntowego, wynika, że obowiązek uiszczenia tych wyższych norm, określonych w pkt. a), b) i c) tegoż paragrafu, uzależniony jest **wyłącznie od faktu** nieuiszczenia do 1.IX wzgl. 15.IX.1947 r. płat-

nych już dawniej (t. j. 1.XI.1946 r. i 15.V.1947 r.) rat podatku gruntowego bez względu na przyczyny, jakie spowodowały nieuiszczenie tych rat do 1.IX wzgl. 15.IX.1947 r. Okoliczność przeto, że pewne gospodarstwo rolne uzyskało w swoim czasie **indywidualne** odroczenie płatnych już rat podatku gruntowego, nie ma żadnego znaczenia, a w szczególności nie może uzasadnić stosowania do tego gospodarstwa innych zasad uiszczania podatku gruntowego za rok 1947 niż to przewiduje § 4, chociażby nawet gospodarstwu temu odroczone zostały wspomniane raty podatku gruntowego poza terminy ustalone w § 4.

Dlatego też płatnik podatku gruntowego, który uzyskał odroczenie tego podatku za rok 1946 lub zaliczki na ten podatek za rok 1947 poza terminy, określone w ust. 1 § 4 rozporządzenia z 9.VII.1947 r., winien uiścić podatek gruntowy za rok 1947 według zasad ustalonych w § 4 tego rozporządzenia. **T. S.**

KRONIKA.

Zjazd wojewodów.

Dnia 15 września br. odbył się w Ministerstwie Admin. Publicznej Zjazd Wojewodów.

W obradach, którym przewodniczył Minister ob. Osóbka-Morawski, wzięli również udział: Wiceminister Adm. Publ. ob. Wł. Wolski, Wicemin. Odbudowy ob. Żakowsk, Dyrektor Biura Rady Państwa ob. Mijal, Komendant Główny Milicji ob. Gen. Witold, zast. Komendanta Gł. Milicji ob. pułk. Szaniawski, oraz przedstawiciele Ministerstwa Skarbu, Biura Kontroli przy Radzie Państwa, P. Z. U W. i wszyscy dyrektorzy Ministerstwa Adm. Publ.

Ranna cześć Zjazdu była poświęcona referatom na temat spraw dotyczących: inspekcji, zagadnień samorządowych, ewidencji ludności i rejestracji w urzędach stanu cywilnego, spraw wojskowych akcji odbudowy stolicy, pomocy zimowej oraz zagadnień oszczędnościowych. Przedstawiciele Min. Odbudowy poruszyli sprawę właściwego stosowania przez zarządy miejskie dekretu o remontach. Delegat P. Z. U. W. zapoznał zebranych z aktualnymi zagadnieniami ubezpieczeniowymi.

Podczas obrad popołudniowych ob. Minister Osóbka-Morawski omówił obszernie sposoby przeprowadzania akcji usprawnienia działalności administracji i samorządu, udzielając zebranym wytycznych co do dalszej ich pracy w terenie. Instrukcje ob. Ministra dotyczyły: właściwego stosunku urzędów i urzędników do ludności i konieczności obsadzania stanowisk w administracji odpowiednimi ludźmi, znaczenia pracy inspektorów, właściwej kontroli wojewodów i starostów zarówno nad całokształtem spraw w terenie, jak i nad sposobami realizowania poszczególnych zarządzeń (terminowe opracowywanie budżetów, wprowadzanie w życie dekretów o bibliotekach publicznych, o ogródkach działkowych, akcja zbiórki na odbudowę Warszawy, uporządkowanie dzielnic robotniczych, usprawnienie działalnośc straży pożarnych, przeprowadzanie akcji oszczędnościowej, przyłączanie nowych terenów podmiejskich w związku z reformą rolną i planem normalnej regulacji miast, akcja siewna, uprawianie odłogów i t. p.).

Specjalną uwagę zwrócił ob. Minister na konieczność przestrzegania przez urzędników wszelkich szczebli zasad praworządności.

W części dyskusyjnej Zjazdu były poruszane sprawy związane z tematami referatów i instrukcjami ob. Ministra, a m. in. sprawy koordynacji inspekcji różnych resortów, celem usunięcia wielotorowości w tej dziedzinie, szkolenia kadr pracowniczych, położenia materialnego pracowników administracji i samorządu, szybszego wydawania rozporządzeń wykonawczych, szarwarku, ustalenia struktury organizacyjnej urzędów wojewódzkich i starostw, wydania statutu ramowego dla miast, wydania ustawy samorządowej, wymiaru podatku od lokali i nieruchomości.

Ob. Wiceminister Wolski poruszył sprawę walki z drożyzną, zwracając uwagę zebranych na konieczność harmonijnego współdziałania aparatu państwowego z aparatem spółdzielczym na obszarze całego kraju.

Zamykając Zjazd ob. Minister Osóbka-Morawski zapowiedział odbywanie konferencyj kwartalnych, których celem będzie wspólne opracowywanie i przeprowadzanie akcji dalszego usprawniania administracji.

Stosunek urzędników do interesantów. Okólnik Ministra Administracji Publicznej Nr. 35 z dnia 14.V.1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 4, str. 4) stanowi uzupełnienie okólnika Nr. 22 z dnia 12.III.1947 r. i zawiera zarządzenia, mające na celu udogodnienie interesantom załatwiania swych spraw w urzędach.

W szczególności normuje okólnik sprawę przyjmowania i załatwiania interesantów, poleca umieszczenie w budynkach urzedowych tablic i napisów orientacyjnych, zorganizowanie należytej obsługi informacyjnej oraz wskazuje na potrzebę załatwiania spraw i przyjmowania podań w drodze objazdowej względnie w drodze odbywania roków urzędowych.

Wprowadzenie doraźnych nakazów karnych. Celem usprawnienia i uproszczenia walki z wykroczeniami, występującymi nagminnie oraz odciążenia referatów karnych w starostwach, poleca okólnik Ministra Administracji Publicznej Nr. 37 z dnia 7.VI.1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 4, str. 6) wprowadzenie we wszystkich powiatach doraźnego orzecznictwa karnego.

Na podstawie zgody Wojewody udziela władza powiatowa administracji ogólnej indywidualnie upoważnień do karania typowych wykroczeń doraźnymi nakazami karnymi do wysokości 100 zł. funkcjonariuszom M. O., kontrolerom drogowym, sanitarnym, organom ochrony kolei, lekarzom powiatowym i weterynaryjnym, burmistrzom, wójtom i t. p.

Okólnik ten wprowadza bloczki nakazów karnych białe dla lekarzy powiatowych, oficerów M. O., burmistrzów i t. p. oraz kolorowe przeznaczone dla funkcjonariuszy M. O., organów samorządowych drogowych i t. p., podaje dalej wytyczne dla doraźnego karania oraz

porucza referentom karno-administracyjnym w starostwach czuwanie nad prawidłowym wykonywaniem doraźnego orzecznictwa karnego.

Dodatek wyrównawczy dla pracowników gmin wiejskich za wyłączenie ich z zaopatrzenia żywnościowego kartkowego. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów uchwałą z dnia 25.II.1947 r. wyłączył z dniem 1.IV.1947 r. z zaopatrzenia żywnościowego kartkowego m. in. wójtów i pracowników gmin wiejskich. W związku z tym Podkomitet Płac przy Centralnym Urzędzie Planowania na posiedzeniu w dniu 9.IV.1947 r. ustalił dla w. w. pracowników i ich dzieci ekwiwalent pieniężny w formie przejściowego dodatku wyrównawczego w następującej wysokości: 1) dla pracowników gmin wiejskich zasadniczo 400 zł. miesięcznie; 2) dla pracowników gmin o uprawnieniach finansowych gmin miejskich, gmin w okręgu podstołecznym i w okręgach przemysłowych oraz gmin uzdrowiskowych, letniskowych i t. p. na 900 zł. miesięcznie; 3) dla dzieci pracowników bez względu na kategorię gminy i wysokość dodatku wyrównaczego dla pracownika dotychczasowy dodatek rodzinny, wynoszący 200 zł., podwyższa się do łącznej kwoty 500 zł. miesięcznie na każde dziecko.

W związku z powyższym Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr. 38 z dnia 13.VI.1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 4, str. 8) poleciło Wojewodom wydanie zarządzenia wypłacania wójtom i pracownikom gmin wiejskich należnego im dodatku wyrównaczego, zgodnie z wytycznymi tego okólnika.

Uchylanie się ludności od obowiązku rejestracji w urzędach stanu cywilnego. Od czasu wydania okólnika Ministra Administracji Publicznej Nr. 62 z dnia 23.XII.1946 r. (wydrukowanego w N-rze 1 i 2 Gazety Administracji, str. 91 i 92 z 1947 r.) stan rejestracji w urzędach stanu cywilnego nie uległ większej poprawie i jest nadal niepełny. Istnieją nadal rozbieżności pomiędzy faktyczną ilością urodzeń, ślubów i zgonów, a ilością zarejestrowaną w urzędach stanu cywilnego.

Wobec tego, że stan ten jest niedopuszczalny z uwagi na statystykę ruchu naturalnego ludności oraz interesy samej ludności, Minister Administracji Publicznej okólnikiem Nr. 39 z dnia 18.VI.1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 4, str. 9) podał w 6-ciu punktach wskazówki dla władz, w celu uporządkowania tej dziedziny oraz argumenty, przy pomocy których należy prowadzić akcję uświadamiającą ludność o konieczności dokonywania rejestracji

Postępowanie w sprawie o wyłączenie ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej. Okólnik Ministra Administracji Publicznej Nr. 41 z dnia 19.VI.1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 4, str. 10) w związku z rozporządzeniem wykonawczym z dnia 10.IV.1947 r (Dz. U. R. P. Nr. 34, poz. 163) do dekretu z dnia 13.IX.1946 r. (Dz. U. R. P. Nr. 55, poz. 310) wskazuje na konieczność niezwłocznego przystąpienia przez właściwe władze administracji ogólnej do rozpatry-

wania spraw o pozbawienie obywatelstwa polskiego osób, które zachowały niemiecką odrębność narodową, a to z uwagi na krótki okres czasu do dnia 31.XII.1948 r., w jakim mogą być one załatwiane. Okólnik wyjaśnia kwestię, co winno stanowić kryterium eliminacji oraz jakie jednostki należy objąć akcją eliminacyjną, wreszcie zawiera wskazówki, odnoszące się do redakcji orzeczeń oraz szczegółów i trybu postępowania w tego rodzaju sprawach.

W sprawie pełnienia przez Prezydentów miast funkcji starostów grodzkich. Minister Administracji Publicznej na podstawie uchwały Rady Państwa zarządził okólnikiem z dnia 16.VIII.1947 r. Nr. 55 (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 9, str. 7) przekazanie wszystkich funkcyj władz powiatowych rządowej administracji ogólnej — prezydentom miast: Gniezna, Grudziądza, Inowrocławia, Torunia, Kalisza, Kielc, Piotrkowa i Włocławka.

Przy pełnieniu tych funkcyj prezydent powinien używać wyłącznie tytułu „prezydent miasta", nie dodając żadnego innego tytułu, jak np. starosta grodzki.

Poświadczenie obyw. dla osób, przeciwko którym wszczęto postępowanie karne z tytułu zgłoszenia przynależności do narodowości niemieckiej. Okólnik Ministra Administracji Publicznej Nr. 58 z dnia 25.VIII.1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 10, str. 2) nawiązując do przepisów dekretu z dnia 28.VI.1946 r. (Dz. U. R. P. Nr. 41, poz. 237) normuje sposób wydawania poświadczeń obyw. powyższej kategorii osób.

Okólnik ten zaleca zarazem wstrzymanie wydawania poświadczeń obyw. osobom i członkom ich rodzin, w stosunku do których są podstawy do wszczęcia postępowania pozbawienia ich obywatelstwa polskiego w trybie dekretu z dnia 13.IX.1946 r. (poz. 310 Dz. Ust.).

Pobór opłat skarbowych od podań i świadectw oraz podatku od nabycia praw majątkowych. Pismem okólnym z dnia 22.V.1947 r. L. dz. IV-AA. 3689 47 przesłało Ministerstwo Administracji Publicznej Wojewodom do wiadomości i wydania stosownych zarządzeń — pismo Ministerstwa Skarbu z dnia 25.IV.1947 r. Nr. D. V. 3390/4 47 w sprawie założenia i prowadzenia rejestrów podatkowych przez poborców w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, urzędników państwowych i samorządowych oraz urzędników powołanych do wykonywania orzeczeń i aktów administracyjnych, stosownie do postanowień art. 17 dekretu z dnia 3.II.1947 r. o podatku od nabycia praw majątkowych oraz o opłacie skarbowej (Dz. U. R. P. Nr. 27, poz. 106 i 107).

W sprawie przywozu i wywozu polskich pieniędzy za granicę. Pismo okólne Ministerstwa Administracji Publicznej z dnia 17.VII 1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 6, str. 18) podaje treść uchwały generalnej Komisji Dewizowej z dnia 4.VII.1947 r., wedle której aż do odwołania wolno osobom, przekraczającym granicę na podstawie pol-

skiego lub zagranicznego paszportu oraz repatriantom przywieźć względnie wywieźć kwotę 4.000 zł. na paszport w przeciągu jednego miesiąca.

Powyższe nie dotyczy małego ruchu granicznego i emigracji.

W sprawie zawierania związków małżeńskich przez poborowych. Pismo okólne Ministerstwa Administracji Publicznej z dnia 13.VIII.47 r. Nr. 1639 Wojsk. (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 9, str. 12) podaje do wiadomości wyjaśnienie Ministerstwa Obrony Narodowej w sprawie zawierania związków małżeńskich przez poborowych.

Wedle tego wyjaśnienia, zawrzeć związek małżeński ma prawo każdy obywatel bez względu na jego stosunek do służby wojskowej.

Zawarcie związku małżeńskiego, przed powołaniem do odbycia zasadniczej służby wojskowej lub w czasie jej trwania, nie daje natomiast prawa do odroczenia lub skrócenia służby wojskowej, ani też do pobierania w czasie pokoju jakichkowiek świadczeń z tego tytułu ze Skarbu Państwa.

Zapomogi i pożyczki z Komunalnego Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego. W związku ze sprawą uzyskania zapomóg i pożyczek z Komunalnego Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 30.VIII 1947 r. Nr. III. SF. 6104 47 (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 11, str. 10) udzieliło podległym władzom wyjaśnień w sprawie trybu postępowania przy załatwianiu tego rodzaju spraw.

W szczególności pismo okólne podkreśla, że wszelkie interwencje osobiste w sprawach udzielenia zapomóg są zbyteczne i niecelowe, gdyż zupełnie nie wpływają na merytoryczne załatwienie, które następuje na zasadzie należycie uzasadnionego wniosku i dołączonych materiałów oraz opinii wojewody.

Ponadto wszelkie podania i korespondencja w tych sprawach winne być przedkładane przez związki samorządowe w drodze służbowej, a niezachowanie tej drogi spowoduje zwrot podań i korespondencji bez rozpatrzenia.

W sprawie opału dla szkół i zaopatrzenia zimowego lokali szkolnych. W związku ze zbliżającym się okresem zimowym ze względu na dobro nauki Minister Administracji Publicznej w piśmie okólnym z dnia 4.IX.1947 r. L. dz. III-SAS/6284 47 (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 11, str. 10) przypomina ciążący na gminach wiejskich i miejskich ustawowy obowiązek dostarczania i konserwacji budynków szkolnych oraz zaopatrzenia publicznych szkół powszechnych średnich i zawodowych w opał. Obowiązek ten należy wypełnić choćby z pewnym uszczerbkiem dla innych mniej pilnych wydatków.

Ponieważ przyznane kontyngenty opałowe nie zawsze mogą pokryć zapotrzebowanie szkół, zwłaszcza na terenie wiejskim, należy wyzyskać lokalne możliwości w zakresie torfu i drzewa.

SPROSTOWANIE.

W Nr. 5—6 „Gazety Administracji“ należy sprostować następujące omyłki drukarskie:

W artykule prof. Dr. Langroda na str. 214 w uwadze 1) zamiast „Instrukcje prawa administr.“. ma być „Instytucje prawa administr.“;

na stronie 215 wiersz 1 od góry zamiast „Anstelteesrecht“, ma być „Anstaltsrecht“.

W artykule Witolda Czachorskiego: na str. 234 wiersz 16 od góry: zamiast „międzynarodowych“, ma być „międzydzielnicowych“;

na str. 239 wiersz 7 od góry: zamiast „w chwili“ ma być „od chwili“;

na str. 241 wiersz 19 od góry: zamiast „przez prowadzenie rozwodu“, ma być „przeprowadzenia rozwodu“

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK
POŚWIĘCONY
PRAWU PUBLICZNEMU
ORAZ ZAGADNIE-
NIOM ADMINI-
STRACJI PU-
BLICZNEJ

Nr. 10 PAŹDZIERNIK

WARSZAWA
1 9 4 7
ROK XXIV

WYDAWNICTWO
MINISTERSTWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

WARUNKI OGŁASZANIA PRAC W „GAZECIE ADMINISTRACJI"

1. Redakcja przyjmuje wyłącznie prace pisane na maszynie, na jednej stronie arkusza, z odstępem między wierszami i z marginesem.
2. Redakcja zastrzega sobie prawo przeprowadzania zmian w układzie, skrótów i zmian stylistycznych w nadesłanych pracach.
3. Artykuły drukowane w „Gazecie Administracji" są wyrazem osobistych poglądów autorów.
4. Wydrukowane prace oraz wszelkie materiały i notatki są honorowane.
5. Autorzy mogą otrzymać na specjalne zamówienie odbitki swych prac za opłatą kosztów ich wykonania.
6. Redakcja przyjmuje do druku jedynie prace poprzednio nigdzie nie drukowane.
7. Redakcja rękopisów nie zwraca.
8. Prace do druku (w 2 egzemparzach) należy nadsyłać pod adresem Redakcji „Gazety Administracji" Warszawa, ul. Rakowiecka 4 (Ministerstwo Administracji Publicznej), pokój Nr 127.

Nr 10 Rok XXIV

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK

POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Warszawa **październik** **1947 r.**

TREŚĆ:

Prof. JERZY STEFAN LANGROD

INGERENCJA ADMINISTRACYJNA SĄDÓW POWSZECHNYCH*)

Kontrola sądowa nad aktywnością administracji jest do pomyślenia w jednej z następujących 4-ch postaci:

a) drogą b e z p o ś r e d n i ą — przez o c e n ę w a ż n o ś c i tej aktywności i w konsekwencji ewentualne uchylenie poszczególnych aktów, czy to inter partes, czy czasem ew. nawet erga omnes;

b) drogą p o ś r e d n i ą — przez akcydentalne rozprawienie się w toku sporu sądowego (incidenter) z zarzutem podniesionym przez jednostkę przeciwko tym, czy innym przejawom aktywności administracyjnej (w myśl zasady procesowej „le juge de l'action est juge de l'éxception“). W konsekwencji może zajść wypadek, że sąd rozstrzygając kwestię prawną lub faktyczną, poddaną jego orzecznictwu, a zależną od jakiegoś aktu administracyjnego, przejdzie nad tym ostatnim — ze skutecznością tylko inter partes — do porządku i przez to pośrednio go zdyskwalifikuje[1]);

c) drogą o k r ę ż n ą — przez pociągnięcie do odpowiedzialności czy to osoby prawnej, w imieniu której dany akt został zdziałany, czy też osobiście jego autora;

d) drogą w y j ą t k u — przez wyraźne przekazanie ex lege sądownictwu cywilnemu, wzgl. karnemu r o z s t r z y g a n i a danej kategorii s p r a w administracyjnych, choć należących ratione materiae do sądownictwa administracyjnego, jako „powszechnego“ sądownictwa prawa publicznego.

*) Fragment z systemu „Instytucje Prawa Administracyjnego“.

[1]) Por. Fleiner: (275) „Unabhängig von den Verwaltungsrichtern sind die ordentlichen Zivil — und Strafgerichte berufen, unter bestimmten Voraussetzungen über die Rechtsmässigkeit amtlicher Handlungen zu befinden. Wenn sie auch nicht befügt sind hierbei den dem Recht widersprechenden Verwaltungsakt aufzuheben, so fällen sie doch indirekt über ihn ein Urteil im Wege Rechtens“. Por. Hauriou „La jurisprudence administrative“ (1931), t. 1. 60 n.): „La volonté administrative n'est pas b r i s é e, il y a seulement un cas déterminé dans lequel elle ne produit pas d'effèt...“.

Każdą z tych możliwych postaci kontroli omówimy pokrótce w powyższej ich kolejności.

Ad a) znaną zasadą ustrojów kontynentalnych jest, że ta p r z e d m i o t o w a postać bezpośredniej kontroli sądowej uchyla się spod właściwości sądownictwa cywilnego i karnego. Zasadę tą nie tylko ugruntował rozwój historyczny instytucyj ustrojowych, oraz umocniło tradycyjne ujmowanie doktryny podziału władz, ale nadto utrwaliła nowoczesna repartycja sądowych atrybucyj kontrolnych, wyrażona w szczególności w kodeksach postępowania cywilnego i karnego[2]. W założeniu więc nie jest rzeczą tych sądów nietylko a d m i n i s t r o w a ć, — bo to wogóle nie leży w ramach właściwości sądów jakiegokolwiek rodzaju, — ale nawet wogóle bezpośrednio ingerować w administrowanie przez zatwierdzanie lub uchylanie aktów administracyjnych, albo aktów materialnych, c h o ć b y n i e w a ż n y c h. Atoli praktyka zadaje co krok kłam temu założeniu teoretycznemu, co może łatwo wywołać pomieszanie perspektyw. Możemy wyłomy od tej zasady ująć dla orientacji w następujące grupy:

a 1). Sądy cywilne i karne są właściwe do bezpośredniego wkraczania w zakres administrowania, o ile ustawy szczególne przewidują wyraźnie wyjątek tego rodzaju; o zjawisku tym mówimy niżej pod d);

a 2). sądy cywilne są tu dalej właściwe, o ile chodzi o aktywność państwa, jako „fiskusa“, tzn. o aktywność dotyczącą w szczególności jego prywatnych praw majątkowych („Vermögensverwaltung“), jakkolwiekby się ją klasyfikowało teoretycznie; następuje tutaj utożsamienie aktywności publicznej z prywatną, co czyni poszczególne jej przejawy „sprawą cywilną“ w rozumieniu kodeksów postępowania cywilnego (por. odnośnik [2])) i uzasadnia ingerencję sądów cywilnych;

a 3). sądy cywilne i karne są tutaj również właściwe, o ile odnośna aktywność jest tylko pozornie administracyjna, a w rzeczy samej prywatna, bo wynika (w zakresie aktywności prawnej, lub zwłaszcza materialnej) z aktów prawnie „nieistniejących“ sub specie

---

[2]) Kodeksy te wykształcaja — zgodnie z kodeksami prawa materialnego — pojęcie „sprawy cywilnej“ (por. np. art. 1 polsk. pr. o org. sądów powszechnych i art. 1 polsk. Kpc.), jako synonim „sporu o prawa p r y w a t n e“ art. 2 polsk. Kpc. oraz „sprawy karnej“ (por. np. art. 1 polsk. pr. o org. sądów powszechnych, wzgl. „sprawy o przestępstwa, należące do właściwości sądów powszechnych wedle art. 1 polsk Kpk., jako synonimu przewodu sądowego dla wymierzania sprawiedliwości w związku z oskarżeniem o p r z e s t ę p s t w o ulegające ukaraniu sądowemu wedle obowiązujących ustaw karnych. Pozwala to a contrario ustalić zakres spraw wyłączonych z właściwości tych sądów, uwzględniając fakt przekazywania przez ustawy pewnych spraw cywilnych i karnych innym urzędom (por. np. art § 3 polsk. pr. o org. sądów powsz.).

prawa administracyjnego; nauka francuska określa to zjawisko jako zw. „voie de fait"[3]);

a 4). sądy cywilne, względnie handlowe i karne, są tutaj wreszcie właściwe, ile razy administracja rządowa lub samorządowa wybiera dla aktywności danego rodzaju — chociaż niewątpliwie stanowiącej służbę publiczną — postać prywatno-prawną, chyba że ustawy przekazują wyraźnie i taką aktywność kontroli sądów administracyjnych,

a 5). warto w tym związku podkreślić tradycyjną zasadę ustrojową Francji, wedle której sądy cywilne i karne są tam — zgodnie ze znaną nam, początkową nieufnością do bezstronności sądownictwa administracyjnego — zasadniczo właściwe do ochrony wolności politycznych[4]), a w szczególności własności prywatnej[5]) oraz do roz-

---

[3]) Por. system Bonnard'a (211) „...L'acte devient... a raison de certaines illegalités graves dont il est entaché... comme étranger à l'activité administrative et au fonctionnement du service public: il dégénère ainsi en voie de fait...

C'est pourquoi, vu cette nature de la voie de fait, il se pose une question de compétence juridictionnelle pour l'acte qui a dégénéré en voie de fait. En effet, puisqu'a l'état de voie de fait l'acte devient étranger à l'administration, on peut dire, et c'est ce qui a été décidé, que les tribunaux judiciaires sont compétents pour statuer sur cet acte puisqu'il ne s'agit plus avec lui d'un acte de fonctionnement de service public... Le tribunal judiciaire peut ordonner la cessation de l'exécution, qui constitue la voie de fait et la remise en état c. a. d. la supression des effets produits par l'exécution. En effet, le tribunal judiciaire n'empiète pas ici indûment sur l'administration puisque, dans cet état de voie de fait, l'opération administrative est censée être en dehors de l'activité administrative". Hauriou: op. cit. (t. I, 192) odróżnia w ramach „voie de fait: „faute de droit" i „faute de procédure". Por. Desgranges: „Essai sur la notion de voie de fait en droit administratif français" T. Poitiers 1937 i Chabert-Osland „Contributions à l'étude des voies de fait" T. Lille 1907. Przykłady: Wyr. Tryb. Kompet.: z 22/12 1930 Union villenvoise de conserves et de produits alimentaires (intendentura wojskowa bierze w posiadanie fabrykę prywatną bez przestrzegania jakichkolwiek formalności rekwizycyjnych, przepisanych ustawą) i z 8/4 1935 r. S-té du Journal Action française (ograniczenie wolności prasy wbrew gwarancjom ustawowym przez nieprawidłowe zajęcie prewencyjne gazety); administracja zajmuje czasowo w związku z robotami publicznymi parcele niewskazane w decyzji określającej przedmiot zajęcia, albo przedłuża zajęcie poza czasokres wskazany w tej decyzji, wzgl. użytkuje teren w innych celach niż te, dla których zajęcie nastąpiło (por. Waline: „Manuel élém. du Dr. admin." 1945, 505) i Graziani: „L'Occupation temporaire". T. Paryż 1928), albo używa procederu czasowego zajęcia terenu dla utrzymania go na stałe (wyr. R. St. z 28/10 1927 z glosą Hauriou i inne przykłady u Rolland'a: Petit précis (50). Por. wyr. R. St. z 8/12 1933 Frémy.

[4]) Por. np. wyr. Rady St. z 9/7 1929 Chazal i z 8/6 1932 Lafitte (ocena potrzeby osadzenia jednostki w domu wariatów, wzgl. zwolnienia jej stamtąd): por. Waline (52 n.).

[5]) Por. Couzinet, prof. pr. adm. w Uniw. w Tuluzie, „La réparation des atteintes causées à la propriété privée immobilière par les groupements administratifs. Questions de compétence" T. Paryż 1928, Delbez „La compétence contentieuse en matière d'emprises administratives sur les propriétés privées". T. Montpellier 1926.

strzygania spraw stanu cywilnego (nazwiska, małżeństwa, przysposobienia itd.)[6]).

ad b). Mamy tu do czynienia z ważnym przejawem oportunizmu procesowego: kiedy w toku jakiejś sądowej sprawy cywilnej czy karnej pojawi się kwestia wstępna, do rozstrzygnięcia której zależy rozstrzygnięcie co do istoty rzeczy, leży w interesie uproszczenia i przyśpieszenia przewodu, by mogła ona być rozstrzygnięta w toku tego samego przewodu, choćby nawet zasadniczo leżała w sferze właściwości innego podziału władzy. Otóż idzie nam tu o sytuację, w której jednostka zapozwana przed sąd cywilny, wzgl. oskarżona przed sądem karnym — w bezpośrednim lub pośrednim związku z jakąś aktywnością administracyjną — broni się takimi zarzutami przeciw powództwu wzgl. oskarżeniu, które zmuszają sąd czy to do wykładni jakiegoś już istniejącego aktu administracyjnego, czy też nawet — dla rozprawienia się z zarzutem wadliwości tej aktywności — do oceny jej ważności[7]).

Sąd o ile podejmie się tej oceny, nie dokona jednak skreślenia takiego aktu administracyjnego z porządku prawnego, (tzn. tzw. p r z e d s ą d u, wedle słownictwa polskiej Komisji Kodyfikacyjnej[8]). a poprzestanie tylko na deklaracji ograniczonej in specie do danego sporu, tzn. podmiotowo do stron w przedstawionej mu sprawie i znajdującej swe odbicie w rozstrzygnięciu tej sprawy w wyroku sądowym. W tym związku należy dokonać rozróżnień pod trojakim kątem widzenia: rozporządzeń od aktów indywidualnych, właściwo-

---

[6]) Por. Waline (54): „Peu importe que l'etat est constaté dans des actes dressée par un service public".

[7]) Por. np. Mestre „Recherches sur l'exception d'illegalité en France" (w Mélanges Hauriou (565 n.) M. Réglade „L'exception d'illegalité en France" (w Revue de Dr. publ. 1923 (393 n.). Vecchierini „L'exception d'illegalité en France" T. Paryż 1935, Rives „L'exception d'illegalité" T. 1908, Boissard „L'exception d'illegalité devant les tribunaux judiciaires" T. 1925. P r z y k ł a d: w czasie wojny spedytor przesłał koleją towary, które jednak nigdy nie doszły adresata, co w konsekwencji jest podstawa jego powództwa przeciw towarzystwu kolejowemu przed sądem handlowym o odszkodowanie: pozwane towarzystwo zarzuciło. że Minister wojny osobną decyzją upoważnił je do kontynuowania ruchu, mimo działań wojennych, z tym zastrzeżeniem, że bedzie ono — ze względu na obowiązek przyznania pierwszeństwa transportom wojskowym — wolne od wszelkiej odpowiedzialności względem nadawców przesyłek prywatnych. W odpowiedzi powód podnosi zarzut, że ta decyzja ministerialna nie ma bynajmniej tego znaczenia, które pozwane towarzystwo chce jej nadać: w konsekwencji sąd staje w obliczu potrzeby ustalenia właściwej wykładni a k t u a d m i n i s t r a c y j n e g o. Ale możliwy jest jeszcze dalej idący zarzut powoda, a mianowicie, że decyzja ta winna być wogóle usunięta spod rozważań, jako nieważna, skoro minister, jego zdaniem, nie miał wogóle prawa zwalniać towarzystwa z odpowiedzialności względem osób trzecich; w tej sytuacji sąd będzie ewent. musiał o c e n i ć w a ż n o ś ć t e g o a k t u (Waline (51)).

[8]) Por. np. uzasadnienie art. 7 Kpk.: t. zw. p r z e d s ą d — uprzednie rozstrzygnięcie danej kwestii przez sąd cywilny (np. co do prawości pochodzenia, własności dóbr ziemskich itp.), lub przez władzę administracyjną np. co do obywatelstwa przy zdradzie kraju).

ści sądów cywilnych od właściwości sądów karnych oraz ich uprawnień do wykładni aktów administracyjnych, od takichże uprawnień do oceny ważności tychże aktów. Pozatem wypada przeciwstawić system francuski innym typowym systemom kontynentalnym, z których dla przykładu zużytkowujemy w poniższym zestawieniu porównawczym system polski. I tak w szczególności we Francji, wedle zasadniczego dla tej materii wyroku Trybunału Kompet z 16/6 1923 Septfonds[9]), sądy cywilne i karne władne są bez ograniczeń interpretować rozporządzenia, co a maiori ad minus jest logicznym następstwem ich uprawnień do interpretowania ustaw, a więc reguł hierarchicznie wyższych od rozporządzeń[10]); natomiast ocena ważności rozporządzeń uchyla się w zasadzie spod właściwości sądów cywilnych (stanowi więc wedle terminologii francuskiej nie t. zw. „question préalable“ [11]), ale t. zw. „question préjudicielle“[12])), prócz wyjątków wskazanych w poszczególnych ustawach[13]), — atoli nie sądów karnych, które rozpatrują merytorycznie zarzuty oskarżonych przeciw ważności rozporządzeń policyjnych („réglements de police“) i takichże reguł autonomicznych, będących podstawą prawną represji karnej[14]). O ile zaś chodzi

---

[9]) Z uw. Matter i glosą Hauriou: por. także Palureau-Miraud, „L'arrêt Sepffonds“ T. Paryż 1935. Por. wyr. Tryb. Kompet. z 27/10 1931 S-té Pannier.

[10]) Por. np. co do ewolucji judykatury w tym przedmiocie: Bonnard (215) i Pichat (156 n.).

[11]) Kwestia wstępna rozstrzygana w toku sporu przez sąd we własnym zakresie: por. Lureau „De l'interprétation des réglements administratifs et de l'appréciation de leur légalité par les tribunaux judiciaires“. T. Bordeaux 1930.

[12]) Kwestia wstępna, dla rozstrzygnięcia której przez organ powołany (sąd administracyjny, urząd administracyjny itd.), sąd zawiesza przewód procesowy. Musi jednak istnieć poważna trudność wykładni (Laferrière powiada „une difficulté pouvant faire naître un doûte dans un esprit éclairé“ a judykatura wyraża się „une contestation sérieuse“), gdyż w jej braku sąd sam ustala bezsporne okoliczności prawne. Co do trybu zaś takiego „wpadkowego sporu interpretacyjnego we Francji por. np. Lacroix „L'appréciation de la légalité des réglements administratifs par les tribunaux judiciaires“ T. Nancy 1931.

[13]) Np. w sprawach podatków pośrednich (wyr. Tryb. Kompet. z 27/10 1931 S-té Pannier c/a Protectoeat de Tonkin), albo wogóle w sprawach stanu (odnośnik 6). Atoli doktryna opowiada się zgodnie za ocenianiem ważności rozporządzeń przez sądy (por. Hauriou t. 1 (58)).

[14]) Teza ta znajduje oparcie w ważnym przepisie art. 471 § 15 franc. k. k., udzielającym ogólnie sankcji karnej „legalnym“ rozporządzeniom administracyjnym („sont punis d'amende.. ceux qui ont contrevenu aux réglements légalement faits par l'autorité administrative et ceux qui ne seront pas conformés aux réglements ou arrêtés publiés par l'autorité municipale“); w ślad za tym sądy karne wszystkich instancyj badają zarzuty oskarżonych, kierujące się przeciw legalności tych reguł administracyjnych, administracji rządowej i samorządowej, na których opiera się oskarżenie. Nasuwają się przy tym następujące uwagi: a) w prawie francuskim orzeczenia karne w związku z wykroczeniami przeciw regułom prawa administracyjnego należą z reguły do drogi sądowej, (ale istnieją wyjątki na

zarówno o wykładnię, jak o ocenę ważności indywidualnych aktów administracyjnych wszelkiego rodzaju — judykatura francuska przeciwstawia się wszelkiej wogóle ingerencji sądów cywilnych i karnych: w zasadzie zachodzi tu zawsze „question préjudicielle", wymagająca odesłania przez sąd orzekający do organu właściwego, przed rozstrzygnięciem przez ów sąd sprawy co do jej istoty [15]).

Sąd taki może conajwyżej wedle judykatury — wdawać się w ocenę znaczenia aktu tego rodzaju tylko o tyle, o ile akt ten zawiera postanowienia sprecyzowane i niezakwestionowane w sposób po-

---

korzyść właściwości administracji), t. zn. do sądów karnych, wyjątkowo zaś do sądów administracyjnych; nulla poena sine judicio; b) tylko ustawa władna jest ustanawiać sankcje karne dla reguł administracyjnych; nulla poena sine lege poenali; c) jedyną tego rodzaju sankcją jest w prawie francuskim cyt. przepis ogólny kodeksu karnego w brzmieniu z r. 1832, (ale sądy karne uważały się za właściwe do orzekania w tym kierunku już przed formalnym ustaleniem tej zasady); d) podnoszenie przed sądem karnym zarzutów przeciw ważności reguł administracyjnych tego rodzaju przy sposobności ich stosowania in specie, nie uchyla możliwości bezpośredniego zaskarżania ich przed sądem administracyjnym w drodze „recours pour excès de pouvoir"; te dwie drogi nie wykluczają się więc, ale się uzupełniają; w szczególności zaś droga zarzutu jest szczególnie dogodna po upływie niewykorzystanego terminu do skargi przez sąd administracyjny (por. Waline (297 n.); e) sąd karny, oceniając zarzut tego rodzaju, może odmówić stosowania reguły administracyjnej, mającej być podstawą prawną jego orzeczenia skazującego ze wszystkich tych samych przyczyn, na których sąd administracyjny może oprzeć ewent. uchylenie tegoż rozporządzenia, ze skutecznością erga omnes w trybie recours pour excès de pouvoir; atoli jak wiadomo, jest on zwykle mniej skłonny do rozszerzania zasięgu swej kontroli z obawy, że naruszy założenia podziału władz; f) sąd karny uwzględniając taki zarzut, poprzestaje na uniewinnieniu oskarżonego wskutek niestosowania reguły, której istnienia prawnego nie narusza; g) wedle judykatury Izby Karnej Tryb. Kasac. sąd karny błędnie ocenia swą właściwość, o ile zawiesza postępowanie do czasu oceny ważności reguły administracyjnej przez sąd administracyjny (por. Rolland (261) i cyt. tam. orzeczenia; inaczej Bonnard (216); h) jak judykatura sądów karnych wyprzedziła w tym przedmiocie reglamentację ustawową (por. wyżej pkt. c)), tak też po roku 1832, przed i po wyroku Septfonds— tendencją ich jest rozszerzanie zasady ustalonej w przepisie art. 471 § 15 k. k. na wszystkie wypadki, w których sądownictwo władne jest interpretować reguły prawne (por. wyr. cyt. przez Bonnard (216)); i) sądy karne oceniają w trybie wyżej wskazanym ważność aktów zdziałanych przez organy administrujące wszelkiego rodzaju i czynią to we wszystkich okolicznościach, nawet w czasie wojny, (przykład: Tryb. Kasac. odmówił respektowania dekretu z 7/1 1915 w przedmiocie reglamentacji otwierania nowych wyszynków (wyrok z 30/11 1916), dekretu z 3/5 1917, określającego przedmiot na 85%, (wyrok z 3/11 1917), dekretu z 30/11 1917 w przedmiocie zakazu produkowania ciastek przez piekarzy (wyrok z 31/5 1918) itp. — por. Waline (296).

[15]) Por. wyroki Tryb. Kompet. z 23/5 1927 Neveux i Kohler oraz z 1/5 1928 Syndicat des cafetiers de Metz; wyr. R. St. z 27/7 1927 Horent; Laquenne „Contribution à l'étude du contentieux de l'interprétation" T. Poitiers 1931 (119 n.) i de Soto (222 n.)

ważny, a wobec tego nie wymagające dla zastosowania aktu — rzeczywistej jego wykładni[16]).

Inaczej np. w Polsce (i, w zasadzie, w innych ustrojach typu „régime mixte d'administration"), gdzie analiza analogicznej sytuacji jest o wiele łatwiejsza i w wynikach swych jednolita: sądy cywilne i karne, mogą zarówno interpretować akty administracyjne, jak oceniać ich ważność i to bez względu na to, czy chodzi o rozporządzenia, czy o akty indywidualne. W szczególności:

a) o ile chodzi o rozporządzenia, to prawo wszelkich sądów do badania ich ważności — nawet gdy zostały należycie ogłoszone — wynika przeważnie z postanowień konstytucyjnych[17]), co się zaś tyczy ich wykładni, to sytuacja prawna nie różni się niczym w tym przedmiocie od opisanej wyżej sytuacji w prawie francuskim;

b) o ile chodzi o akty indywidualne, należy wyjść z założenia, że — czy chodzi o spory cywilne, czy o sprawy karne — akt administracyjny, o którego wykładnię, wzgl. ocenę ważności chodzi — o ile wydany jest w zakresie właściwości danego organu administracyjnego — gra rolę dowodu z dokumentu publicznego, nieuprzywilejowanego w stosunku do innych dowodów, podlegającego swobodnej ocenie sądu orzekającego. Innymi słowy, ani sąd cywilny[18]),

---

[16]) Por. wyroki Tryb. Kasac. cyt. u Rollanda (260); por. także Waline (51): „Il peut être délicat de préciser où finit la simple application et où commence l'interprétation, toute application supposant, après tout, un minimum d'interprétation".

[17]) Por. np. art. 81 polskiej konstytucji 1921 r.

[18]) Por. np. następujące przepisy polskiego Kpc.:

Art. 262: „Dokumenty sporządzone przez władzę, urzędy i osoby zaufania publicznego w zakresie ich działania, stanowią dowód tego, co uczestniczące w czynności osoby oświadczyły, lub co zostało urzędownie zaświadczone".

Art. 265: „Dowód przeciwny co do oświadczeń, złożonych w dokumencie publicznym lub prywatnym, nie jest wyłączony".

Art. 266: „Dowód z dokumentu nie może być dopuszczony, jeżeli obie strony temu się sprzeciwiają".

Art. 250 § 1: „Sąd według własnego przekonania na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału ocenia wiarogodność i moc dowodów".

Art. 244: „Sąd może dopuścić dowód nawet niepowołany przez strony, jeżeli o nim powziął wiadomość z oświadczeń stron lub z akt sprawy, i jeżeli w szczególnych przypadkach kodeks nie zawiera odmiennego postanowienia".

O ile zaś chodzi nie o „przedsąd", ale o potrzebę wszczęcia nowego, lub dokończenia dawnego postępowania administracyjnego dla rozstrzygnięcia kwestii wstępnej, por. następujące przepisy polskiego Kpc.:

Art. 197 § 1: „Sąd może zawiesić postępowanie... jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od uprzedniego orzeczenia władzy administracyjnej:... § 2. Na odmowę zawieszenia nie ma zażalenia...".

Art. 198 § 1 „W przypadkach artykułu poprzedzającego zawieszenie postępowanie trwa aż do czasu uprawomocnienia się orzeczenia... administracyjnego. Sąd może jednak i przedtem, stosownie do okoliczności, podjąć dalsze postępowanie. § 2. Jeżeli postępowanie... administracyjne nie jest jeszcze rozpoczęte, a jego rozpoczęcie zależy od wniosku strony, sąd zakreśli jej ter-

ani tym mniej sąd karny[19]), dążący do ustalenia prawdy materialnej, nie są — wedle wyraźnych postanowień kodeksów postępowania sądowego — związane aktem administracyjnym, ale mogą oceniać go samodzielnie, wedle własnego, nieskrępowanego przekonania[20]).

Na szczególną uwagę, — atoli już na płaszczyźnie nauki prawa konstytucyjnego[21]), względnie prawa karnego[22]) — zasługuje w tym

---

min do wszczęcia postępowania, a w innych przypadkach może zwrócić się do właściwej władzy".

A r t. 199: „Sąd postanowi podjęcie dalszego postępowania, gdy ustanie przyczyna zawieszenia".

[19]) Por. np. następujące przepisy polskiego Kpk.:

A r t. 7: „Sąd karny rozstrzyga samodzielnie wszelkie zagadnienia prawne, wynikające w toku postępowania i n i e j e s t z w i ą z a n y o r z e c z e n i e m i n n e g o s ą d u l u b u r z ę d u".

A r t. 10: „Sędziowie orzekają na mocy przekonania, opartego na swobodnej ocenie dowodów".

Por. także art. 360 i 510.

Por. uzasadn. Kom. Kodyf. do art. 7: „...Orzeczenie administracyjne jest jednym ze środków dowodowych, ulegających swobodnej ocenie sędziego karnego na mocy jego wewnętrznego przekonania (art. 10). Sąd karny może zatem kwestionować ich zgodność z prawdą materialną i dojść do odmiennych ustaleń i wniosków".

Atoli p. także wyrok Izby Karnej Sądu Najw. (Zb. orzecz. Nr 21/1934): „Z art. 7 kpk. nie wynika, by sądowi służyło prawo wzruszenia stosunków, ustalonych prawomocnym orzeczeniem właściwej władzy".

[20]) Por. następującą tabelę porównawczą:

			8 rozporządzenia		akta indywidualne:	
			Francja	Polska	Francja	Polska
Wykładnia	sąd	cywilny	tak	tak	nie c)	tak e)
		karny	tak	tak	nie c)	tak f)
Ocena ważności	sąd	cywilny	nie a)	tak d)	nie	tak e)
		karny	tak b)	tak a)	nie	tak f)

a) — prócz wyraźnych wyjątków ex lege (por. odnośnik 13).
b) — odnośnie „wykroczeń policyjnych" (por. odnośnik 14).
c) — chyba, że nie chodzi o rzeczywistą wykładnię (por. odnośnik 16).
d) — wedle konstytucji (por. odnośnik 17).
e) — por. odnośnik 18).
f) — por. odnośnik 19).

[21]) „Resistence à l'oppresion": (art. art. 33—35 dekl. konst. franc. z 24/6 1793); por. np. Esmein-Nezard „Droit Constit.", wyd. VII, t. 2 (553); Lacke „Essay ou civil government" (§ 206 n.); de Pange „Les theories politiques du moyen âge", tłum. Gierke'go (163) oraz analogię ze stanami obrony koniecznej, wzgl. wyższej konieczności w prawie karnym, którą przeprowadza w tym związku Hauriou (712 n.).

[22]) Por. np. co do „Widertand gegen die Saatsgewalt": Max Ernst Mayer „Widerstand gegen die Staatsgewalt (vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts)", t. 1, 1906 (349 n.), a w literat. polskiej: Wolter „Zarys systemu prawa karnego", t. 1, 1933, passim.

związku zagadnienie tzw. „oporu władzy", grające jednak drogą refleksu niemałą rolę teoretyczną i w prawie administracyjnym. Idzie tu mianowicie o opór (już nie b i e r n y: nieposłuszeństwo przez zaniechanie), ale czy to czynny (agresja przeciw organom państwowym), czy tylko obronny (odparcie siłą aktywności publicznej) — skierowany przeciw administracji, w związku ze stosowaniem przez nią czy to ustaw, czy też jej własnych norm intra-administracyjnych. Jeżeli mianowicie jednostka uważa jej aktywność za bezprawną, albo niesłuszną, czy tylko ją krzywdzącą, — może bronić się w postępowaniu prawnym, skierowanym przeciw tej aktywności (ut supra), wzgl. przeciw jej autorowi, lub osobie prawnej, którą on przedstawia (ut infra: pkt. c)), ale może także bronić się dopiero w drodze zarzutu (excipiendo) w postępowaniu, skierowanym następnie przeciw niej samej o niezastosowanie się do nakazów i zakazów administracji. W tym ostatnim wypadku możemy mieć ewent. do czynienia i z „oporem władzy" w rozumieniu wyżej ustalonym. Nauka prawa administracyjnego — o ile traktuje o tym zagadnieniu w związku z tzw. „aktami n i e i s t n i e j ą c y m i" (por. wyżej pkt. a 3) — jest naogół zgodna, że niepodobna nietylko wymagać od jednostki posłuszeństwa względem aktów tego rodzaju, ale można także w krańcowych wypadkach dopuścić i usprawiedliwić — przynajmniej teoretycznie — jej czynny, czy też obronny opór[23]). Wydaje się, że można ustalić w tym związku następujące zasady: sądy karne oceniając pośrednio w powyższym trybie ważność aktywności administracyjnej, karzą — z mocy poszczególnych postanowień kodeksu karnego o przestępstwach przeciw porządkowi publicznemu — „opór władzy" j a k o t a k i o tyle, o ile kieruje się on przeciw aktom administracyjnym p r a w i d ł o w y m, — conajmniej w tym sensie, iż leżącym in abstracto w zakresie właściwości ich autora. W szczególności, jeżeli organ administrujący działa w toku postępowania prawnego, w którym strona może b e z p o ś r e d n i o dochodzić nieważności aktu (np. w drodze środków odwoławczych), nie zachodzi nigdy „zamach bezprawny" ze strony organu, a „obrona konieczna", usprawiedliwiająca ewentualnie „opór władzy" ze strony pokrzywdzonej jednostki[24]). Inaczej gdy dana aktywność admini-

[23]) Por. np. Waline (442): „Il arrive parfois que l'irregularité soit si fragante, qu'on ne peut exiger des administrés le respect d'un acte qui n'a plus d'administratif que le nom, et même plus l'apparence: personne ne peut s'y tromper. Exiger le respekt, l'obéissance des administrés pour de tels actes, ne conduirait qu'à consacrer des abus d'autorité... Il semble même que l'administré aurait le droit de résister par la force à l'exécution de l'acte. En fait, l'administré ne saurait être sur ce point trop prudent, car l e s a c t e s i n e x i s t a n t s sont trés rares..., ale por. Fleiner (28): „Der Widerstand gegen die Staatsgewalt ist nur dann strafbar, wenn er sich gegen rechtgemässe amtliche Anordnungen richtet".

[24]) Np. gdy egzekucja administracyjna dokonywana jest czy to bez uprzedniego zagrożenia, czy to przeciw przedmiotom wyłączonym ex lege spod zajęcia.

stracyjna nie ma miejsca w ramach żadnego wogóle postępowania prawnego, tzn. gdy jednostka nią dotknięta musiałaby dla obrony swych praw wszczynać ad hoc osobne postępowanie (np. wnosić ad hoc zażalenie, albo prośbę o wkroczenie z urzędu do organów przełożonych[25])). Tylko w tym ostatnim wypadku, o ile ma się do czynienia z „aktem nieistniejącym“, albo ze szczególnie rażącą obrazą przez administrację jej właściwości in abstracto, „spór władzy“ może pozostać bezkarny. Strona ponosi przy tym całe ryzyko takiej, czy innej oceny ex post przez sąd karny zasadności stanowiska, jakie zajęła (por. wyżej odnośnik[23]).

Ad c). Sądy cywilne i karne powołane są do wykonywania tej p o d m i o t o w e j kontroli aktywności administracyjnej (nie naruszającej również — jak to już miało miejsce wyżej pod b) istnienia odnośnych aktów) w następującym zakresie:

c 1) o ile chodzi o cywilną odpowiedzialność osób prawnych prawa publicznego (państwa, zakładu, samorządu), tzn. o odpowiedzialność odszkodowawczą zbiorowości (odpowiedzialność „kolektywną), zarówno za winę jej przedstawicieli (tzw. quasi-delikty), jak i bez czyjejkolwiek winy (odpowiedzialność czysto przyczynowa, za skutek, teoria r y z y k a), — zachodzi zasadnicza różnica między francuskim „régime administratif“, a ustrojami, w których istnieje „régime mixte d'administration“. Jest to jedna z najbardziej charakterystycznych cech francuskiego ustroju administracyjnego, co do której warto raz jeszcze podkreślić z naciskiem znaczenie wyroku C a d o t, oraz wyroku B l a n c o. Mianowicie we Francji cała ta sfera spraw mieści się z a s a d n i c z o w ramach sądownictwa administracyjnego (Rady Stanu, wzgl. rad prefekturalnych). Inaczej w drugim z tych dwóch systemów ustrojowych, w którym utrzymuje się w tym zakresie w y ł ą c z n a właściwość sądów cywilnych, wzgl. handlowych, a co da się wytłumaczyć tylko rozwojem historycznym.

c 2). **O** ile chodzi o cywilną odpowiedzialność osobistą organów, przedstawiających jakąbądź osobę prawną prawa publicznego za spowodowane przez nie — z winy lub niedbalstwa — szkody, wyrządzone jednostce, sytuacja doznaje jednolitego rozwiązania we wszystkich systemach kontynentalnych. Wszędzie, a więc także we Francji, właściwe są tu sądy cywilne, wzgl. sądy karne w trybie sporu adhezyjnego o odszkodowanie (powództwo cywilne). Różnice — bardzo istotne — utrzymują się co do prawa, stosowanego w tym związku, oraz co do dopuszczalności „wewnętrznego“ regresu osoby prawnej do organu. Gdzie jednak — jak w systemach „régime mixte d'administration“, a więc m. in. w Polsce, — sąd cywilny ocenia szkodę, odpowiedzialność za nią i jej wynagrodzenie wedle prawa cywilnego, tam co do przedmiotowej istoty obowiązku służbowego, oraz

[25]) Np. gdy organ dyscyplinarny jakiejś szkoły pozbawi ucznia wolności.

jego podmiotowego naruszenia, opiera się na prawie administracyjnym;

c 3). O ile chodzi o kumulację obu odpowiedzialności odszkodowawczych (c 1 + c 2), sytuacja przedstawia się jak o tym pod c 1), była mowa, tzn.: we F r a n c j i zachodzi konieczność wytaczania dwóch odrębnych sporów przed sądem administracyjnym przeciw zbiorowości, a przed sądem cywilnym (wzgl. karnym) przeciw organowi; w innych ustrojach — o ile kumulacja ta jest wogóle dopuszczalna — poszkodowany dochodzi swego roszczenia przeciw obu podmiotom zobowiązanym — równocześnie, przed sądem cywilnym;

c 4). O ile wreszcie chodzi o odpowiedzialność karną organów administrujących, to sądy karne powołane są do pociągnięcia ich do odpowiedzialności tego rodzaju (niezależnie od ich ewent. równoczesnej odpowiedzialności służbowej, i to zarówno za przestępstwa pospolite, jak za szczególne przestępstwa, wiążące się z pełnieniem służby (tzw. „przestępstwa urzędnicze"). W tym związku sądy karne wnikają z konieczności w wykładnię szeregu pojęć z zakresu prawa administracyjnego[26]).

Ad d). Sądy cywilne wkraczają w całym szeregu spraw, wyliczonych taksatywnie przez ustawy, w zakres bezpośredniej kontroli administrowania[27]). Tu należy w szczególności ingerencja sądów cywilnych w przewód wywłaszczeniowy, spotykana zarówno we Francji, jak i w ustojach, należących do „régime mixte d'administration"; tu dalej należą, np. we Francji, różne inne typy sporów, a np. w Niemczech sprawy wskazywane w ustawach o tzw. „rozszerzeniu drogi prawa[28]), [29]). Nierzadkie są również w ustawodawstwach po-

---

[26]) Np. „władza", „obowiązek", „interes publiczny" (art. 286 § 1 polsk. k. k.), „urzędowanie" (art. 288, 290, § 1 i 291), „tajemnica urzędowa" (art. 289), „czynność urzędowa" (art. 290 § 2), „urzędnik państwowy", „urzędnik samorządowy", „osoba wykonująca zlecone czynności w zakresie zarządu państwowego i samorządowego tudzież funkcjonariusz wszelkich instytucyj prawa publicznego" (art. 292). Nb. operowanie tymi określeniami nasuwa tym więcej trudności, im mniej — jak tego polski kodeks karny jest dowodem — ustawodawca karny zadaje sobie trudu uzgadniania pojęć, którymi operuje, ze zdobyczami nauki prawa administracyjnego.

[27]) Fleiner (287) powiada: „Nun kann aber sogar in Ländern mit ausgebildeter Verwaltungsgerichtsbarkeit, den Zivilgerichten in gewissen Fällen vom Gesetze ausdrücklich die Kompetenz übertragen sein zur Aufhebung und Abänderung von Verfügungen oder Entscheidungen der Verwaltungsbehörden. Damit hat die Gesetzgebung den Zivilgerichten die Beurteilung von Verwaltungsstreitsachen übertragen und sie insoweit mit Verwaltungsrechtsprechung ausgestattet".

[28]) Dawne słownictwo niemieckie zgodnie z tradycyjnym przesądem co do d a l e j i d ą c y c h gwarancyj realizacji idei słuszności i ochrony praw prywatnych przez sądownictwo cywilne, operuje pojęciem „drogi prawa" („Rechtsweg"), jako synonimem sądownictwa cywilnego i karnego w przeciwstawieniu do administracji i sądownictwa administracyjnego. Por. Fleiner (15): „Das Wort — R e c h t — in der Formel — R e c h t s w e g — bedeutet nicht etwa jus, sondern judicium, Gericht, Gerichtsverfahren. Rechtsweg ist somit der Weg, der zu den ordentlichen Gerichten führt". Co do refleksów w literaturze polskiej, tego dziś całkowicie niedopuszczalnego,

zytywnych wypadki, w których sądy cywilne, czy to występują wręcz w roli organów quasi odwoławczych, od orzeczeń administracji, czy też kontrolują te ostatnie na skutek skargi strony przenoszącej w ten sposób w terminie ustawowym daną sprawę z drogi administracyjnej na tę drogę sporu sądowego. Czasem chodzi jednak tutaj raczej o penetrację administracji w sferę sporów cywilnych między jednostkami[30]), (a więc w konsekwencji potem o powrót tych spraw na drogę sądową przed sąd cywilny), niż o ingerencję sądów cywilnych w sferę administrowania. Jako przykład pierwszej z tych dróg wskazać można przepis § 75 niem. ordyn. przemysł. w przedmiocie zażaleń przejezdnych na przekroczenia przez restauratorów cennika, które to zażalenia rozstrzygają w I inst. organy policji miejscowej, a w II instancji sądy cywilne[31]); przykładami drugiej z tych dróg są dziesiątki współczesnych ustaw, dotyczących przyznawania odszkodowań za świadczenia wojenne wszelkiego rodzaju, rekwizycje ruchomości na cele obrony państwa, podwody, kwaterunki wojskowe, ograniczenia prawne w rejonach umocnionych, rejonach bezpieczeństwa, obszarach zagrożonych i tp.. Wreszcie osobną grupę wyjątków tego rodzaju stanowią — zbliżone pojęciowo do poprzednich — wypadki „quasi-instancyjnego" przekazywania spraw karnych, należących ex lege w I-szej instancji do drogi administracyjnej — w celach kontroli — na drogę sądowo karną[32]). Przykłady tego spotykamy w środkowo-europejskich kodyfikacjach postępowania karno-administracyjnego[33] albo w Niemczech, np. wedle karnej ordyn. proc. Rzeszy (§§ 413 i 419). Brak natomiast z natury rzeczy (por. wyżej odnośnik[14]) pełnego odpowiednika tych wzorów w ustroju Francji.

---

słownictwa por. np. monografię znakomitego processualisty Franc. Xaw. Fierlicha „Z drogi administracyjnej na drogę prawa", 1911 (w księdze pamiątk. ku czci Bol. Ulanowskiego).

[29]) Por. np. ustawę pruską z 24/5 1861, podającą m. in. spory pomiędzy organami skarbowymi a podatnikami sądom cywilnym.

[30]) Tzw. w słownictwie niemieckim „Verwaltungsprovisorien".

[31]) Por. dalsze przykłady u Fleinera (288) i Otmar Bühler „Die Zuständigkeit der Zivilgerichte gegenüber der Verwaltung im württemberg. Recht", 1911.

[32]) Por. Goldschmidt „Verwaltungsstrafrecht", 1902 i liter. cyt. przez Woltera.

[33]) Por. art. art. 640—649 polsk. Kpk. co do postulatu rozciągnięcia na ten zakres spraw kontroli sądowo-administracyjnej.

JAROSŁAW DEMIAŃCZUK i TADEUSZ WOLFENBURG

PUBLICZNO-PRAWNY CHARAKTER KOŚCIOŁÓW I ZWIĄZKÓW RELIGIJNYCH.

II

2. Związek religijny jako przedmiot ingerencji Państwa.

Przeprowadziwszy próbę analizy stanowiącej zasadnicze tło prawne naszego problemu, t. j. prawno-publicznego charakteru kościołów i związków religijnych, przejdźmy do samych społeczności religijnych, jako występujących na tym tle odrębnych ugrupowań wyznaniowych. Są to związki religijne. Wprawdzie ustawodawca posługuje się w artykułach wyznaniowych również terminami: „kościoły", „wyznania", jednak zawsze w ten sposób, że w świadomości naszej nazwy te kojarzą się z pojęciem zorganizowanych społeczności religijnych, czyli związków[31]).

W istocie też, suma uprawnień, jakie art. 113 Konst. przyznaje związkom religijnym, może odnosić się tylko do społeczności i instytucji zupełnie przygotowanych nietylko do działań prawnych, lecz i do wykonywania w swoim zakresie władzy w znaczeniu prawno-publicznym. Istotę tej władzy (kościelnej, wyznaniowej) ujął w sposób bezwzględnie przekonywujący słynny znawca prawa kościelnego P. Hinschius[32]).

---

[31]) por. Sawicki o. c. str. 100—106.

[32]) W „Allgem. Landrecht von Dr. C. L. Koch — IV Verband" z 1886 str. 172 i 173 „Das Wesen ihrer (autor mówi o kościołach uprzywilejowanych w Prusach, t. j. o wyznaniach odpowiadających obecnie w Polsce wyznaniom prawnie uznanym) Rechtsstellung liegt darin, dass der Staat sie nicht nach den Normen des Privatrechtes bemisst, sowie die Verhältnisse der Kirchenglieder überhaupt und die Beziehungen derselben zu den Leitungsorganen nicht der Beurteilug nach diesen Regeln unterwirft, sondern dass die Macht, welche die Kirchen über ihre Glieder beansprechen, als eine nicht auf privatem, sondern auf öffentlich-rechtlichem Titel ruhende, als eine obrigkeitliche Gewalt anerkennt, welche... über das ihnen zur Selbstverwaltung überlassene Gebiet allein und unabhängig in der Weise verfügt, dass der Staat, die innerhalb dieser Grenzen sich haltenden Ver-

Autor ten w rozwinięciu poglądów na podział wyznań w Powszechnym Pruskim Prawie Krajowym wskazuje mianowicie na „essentiale“ i „naturale“ związku religijnego, tj. na jego właściwości, które czynią zeń zorganizowaną społeczność religijną, podległą przełożeńswu (Obrigkeit) wyznaniowemu, jako władzy religijnej w znaczeniu obowiązującym dla wiernych, a więc w znaczeniu, jakie można wywnioskować z przepisu art. 113 Konst. o samodzielnym prowadzeniu przez związek religijny swych spraw wewnętrznych [3]). Za „essentiale“ jednak związku religijnego uważa autor tylko przełożeństwo wyznaniowe, którego Państwo nie traktuje jako element prywatno-prawny lub jako socjologicznie pojętą spójnię moralną, wiążącą członków związku religijnego, lecz przyznaje mu moc władztwa (obrigkeitliche Gewalt), które to przełożeństwo rozciąga w swom zakresie nad wiernymi niezawiśle, z mocy własnego prawa i w ten sposób, że zarządzenia tego przełożeństwa Państwo uważa za wiążące prawno-publicznie i jako takie respektuje. To głębokie ujęcie istotnej właściwości związku religijnego w stosunku do Państwa, przeciwstawia autor ówczesnej teorii w nauce, która uprzywilejowanie związków religijnych (to co obecnie określamy przez ich prawne uznanie) łączyła z uprawnieniami udzielonymi kościołom uprzywilejowanym przez Państwo, dla nadania im przez to charakteru publicznych korporacji, względnie instytucji.

---

fügungen seinerseits für sich und nach Aussen hin ohne Weiteres als bindend berachtet und respektiert. Verknüpft damit ist das nicht wesentlich mit der Stellung als Korporation oder Anstalt des öffentlichen Rechts verbunden zu sein braucht, aber regelmässig damit verbunden ist und somit als Naturale derselben bezeichnet werden kann, die Anerkennung der juristischen Persönlichkeit der regelmässig vorkommenden Einzelorganisationen der Kirchen... und die Gewährung der staatlichen Macht zur Durchführung der Geltung des kirchlichen Rechts und der kirchlichen Anordnungen in einer Reihe von Beziehungen nach stattgehabter staatlicher Prüfung, sei es in der Gestalt des Administrativzwanges, wie z. B. in der Einziehung der Kirchensteuern... Vollstreckung von Disziplinar Erkenntnissen... oder in der Gestalt des gerichtlichen Schutzes... ferner in Betreff der Einziehung der Stolgebühr... Endlich treten zu diesen Rechten noch eine Reihe Accidenteller Privilegien... Gewährung von Staatsmitteln für die Bedürfnisse der Kirchen, Befreiung der Geistlichen von gewissen staattlichen Lasten und Gleichstellung derselben mit den Staatsbeamten in gewissen Beziehungen, Steuer-Egzemptionen für bestimmte kirchliche Verbände und Grundstücke.. sowie gänzliche oder teilweise Beobachtung der kirchlichen Festtagsordnung als bürgliche.

Wesentlich für die Stellung einer Religionsgesellschaft als Korporation oder Anstalt des öffentlichen Rechts ist allein die Anerkennung einer obrigkeitlicher Gewalt in einem staatlich bestimmten Umfange, degagen ist die Gewährung der vorbin als naturalen und accidenteller bezeichneten Rechte nicht notwendig. Freilich hat die bisherige Theorie gerade im Besitze der letzteren das wesentliche Kriterium für jene Stellung gesehen.

Ihre Unhaltbarkeit ergibt sich schon daraus dass sie nicht anzugeben vermocht hat, ob alle oder welche einzelne dieser Rechte und Privilegien begrifflich erfordert werden oder nicht.

[3]) por. Sawicki o. c. str. 101.

To ujęcie pierwotnych praw związku religijnego znalazło wyraz w naszej Konstytucji w postanowieniach art. 114 i 115 Konstytucji o „własnych prawach" uznanych związków religijnych, które — „rządzą się same".

W tym miejscu nasuwa się pytanie, w jakim stosunku pozostaje do Państwa wyznania nieuznane. Na to pytanie należy odpowiedzieć, że skoro Państwo nie uznaje danego związku religijnego, to związek ten nie istnieje prawnie dla Państwa jako związek, istnieje natomiast faktycznie jako środowisko wyznaniowe, reprezentowane przez pewne zrzeszenie obywateli wzgl. mieszkańców Państwa, którzy w sferze swej indywidualnej wolności religijnej korzystają z postanowień art. 111 i 112 Konst.. Wynika to z potraktowania przez Konstytucję związków religijnych jako związków prawnie uznanych (art. 113, 114 i 115). Natomiast o uznaniu nowych związków lub dotąd nie uznanych mówi art. 116 Konst. pro futuro, że uznanie ich nie będzie im odmówione, co ma dla Państwa znaczenie wiążące z zastrzeżeniem, że ich nauka, urządzenia i ustrój nie są przeciwne porządkowi publicznemu, ani moralności publicznej.

Powracając do przełożeństwa religijnego, jako „essentiale" związku religijnego, trzeba określić jeszcze jedną właściwość, należącą do jego istoty. Przełożeństwo to musi mianowicie koncentrować w sobie związek jako określoną całość religijną. Innymi słowy, musi ono uosabiać wobec Państwa całość danego kultu i posiadać cechy odróżniające ten kult od kultów religijnych innych związków.

Z tak dopiero pojętym związkiem religijnym łączy się suma uprawnień, przewidzianych w art. 113 Konst. Są to uprawnienia związku nie należące do jego istoty, lecz przysługujące mu z uwagi na odpowiednie potraktowanie go ze strony Państwa, jako związku prawno-publicznego, rozporządzającego własnymi prawami i własnym władztwem religijnym ,wytworzonym przez to prawo. Do uprawnień tych należy przyznanie takiemu związkowi przez Państwo osobowości prawnej, jako całości, oraz w zastosowaniu do jego instytucji terytorialnych, zapewnienie egzekucji administracyjnej dla pewnych aktów kościelnych, oraz pomocy materialnej ze środków państwowych, udzielenie duchownym ochrony prawnej, przysługującej funkcjonariuszom pastwowym, prawa używania pieczęci oraz korzystania z wyróżnień majątkowych i ulg podatkowych. Uprawnienia te, a szczególnie osobowość prawną związków religijnych przewiduje art. 113 Konst. w słowach: „każdy związek religijny, uznany przez Państwo, ...może samodzielnie prowadzić swe sprawy wewnętrzne, może posiadać i nabywać majątek ruchomy i nieruchomy, zarządzać nim i rozporządzać, pozostaje w posiadaniu swoich fundacyj i funduszów, tudzież zakładów dla celów wyznaniowych, naukowych i dobroczynnych". Już więc z chwilą uznania,

a nie dopiero z chwilą ustalenia swego stosunku do Państwa, posiada związek religijny osobowość prawną, której publiczny charakter wynika z pełnienia zadań religijnych, regulowanych przez normy związkowe, przyjęte przez Państwo również dla zakresu prawa państwowego[34]).

Oczywistą jest rzeczą, że uposażony w takie prawa związek religijny musi stanowić społeczność znaczniejszą liczebnie. Nie można tu nawet teoretycznie stosować zasady liczebności członków przyjętej w art. 2 obowiązującego prawa o stowarzyszeniach z r. 1932[35]). Konstrukcja zresztą ustrojowa kościołów i związków religijnych nie polega na elementach korporacyjnych, związki bowiem religijne tak, jak i zakłady publiczne, nie powstają na mocy praw, uchwalonych przez członków[36]). Zespół członków w społecznościach religijnych następuje z mocy pierwotnego prawa związkowego, któremu ulegają członkowie, celem korzystania sposobem destynatariuszy z jego urządzeń w kościołach i związkach religijnych, jako w swych religijnych instytucjach[37]).

Korporacyjność kościołów i związków religijnych jest więc tylko ich pomocniczą konstrukcją, skutkiem czego różnią się one typowo od stowarzyszeń w rozumieniu prawa o stowarzyszeniach z r. 1932. Są to systemy wyłączające się nawzajem. Granica ich została wyraźnie przeprowadzona w art. 9 pkt. a) prawa o stowarzy-

---

[34]) Por. stanowisko Bigi o jednolitej konstrukcji „osobowości prawnej" — Klonowiecki o. c. str. 123, dopisk. 7 i 8.

[35]) DUPR Nr 94, poz. 808

[36]) Por. Klonowiecki o. c. str. 99 i przypisek tamże.

[37]) Sawicki o. c. str. 222 przyp. 2, Huber-Verträge zwischen Staat u. Kirche l. c. str. 11 i nast.: „Hält sich die emprische Kirche in der geforderten inneren Übereinstimmung mit der geistlichen Kirche, so tritt ihr die konkrette Autorität Christi wirksam hervor. Alles kirchliche Leben und jede kirchliche Institution muss daher auch nach lutherischen Anffassung aus dem konkreten Gehorsam gegenüber dieser Autorität Christi geordnet sein. Die Ordnung der Kirche beruht daher in ihren wesentlichen Zügen nicht auf dem Willen der Kirchenangehörigen. Insebesondere ist die Bekenntnis nicht den wechselnden Willen der Kirchenmitglieder unterworfen das Bekenntnis und die Lehre sind durch die heilige Schrift und die Bekenntnisschriften formuliert und unverrückbar befestigt. Auch die lutherischen Landeskirchen sind daher keine Körperschaften, wie es Vereine und Genossenschaften sind... Auch die lutherische Kirche ist als irdische Institution nicht Korporation sondern Anstalt. Denn sie hat einen ein für alle Mal fest und unabänderlich gegebenen Zweck, welcher ihr nach ihrer eigenen Auffassung mit ihrer göttlicher Stiftung und durch dieselbe gesetzt ist, zu Erfüllung. Dies gilt für die evangelische Kirche nicht minder als für die katholische; lässt die äussere Verfasshung die evangelische Kirche auch vielleicht als Korporation erscheinen so ist für ihren Anstaltscharakter entscheidend ein im Verhältnis zu ihren Mitgliedern transzendenter, ihr von Gott eingepflanzter, allen menschlichen Verfügung entzogener Zweck... Die Kirche ist nach lutherischer wie nach katholischer Auffassung Gemeinschaft und Anstalt zugleich. Als Rechtsform ist auch die lutherische Kirche ihrem Wesen und Wirken nach. Anstalt zu Zwecken Gottes". — por. Bredt l. c. III, str. 61 i nast.; Liermann l. c. str. 16! Cazelles, Eglise et Etat en Allemagne l. c. str. 39 i nast.

szeniach, który głosi, iż nie podlegają temu prawu takie zrzeszenia, które mają... „wyłącznie i bezpośrednio na celu wykonywanie kultu religijnego prawnie uznanych kościołów i związków religijnych[38]).

Należy w końcu określić, co mamy rozumieć przez „sprawy wewnętrzne“ związku religijnego z art. 113 Konst. Koncentrują się one z reguły w statucie związku, który to statut przyjmuje Państwo, ustalając swój stosunek do odnośnego wyznania (art. 115 ust. 2 Konst.) w specjalnej ustawie. Statut ten określa wewnętrzną sferę działania związku. Ustalenie tej sfery wewnętrznej a właściwie odgraniczenie jej od ogólnej kompetencji Państwa, stwarza największe trudności w projektowaniu ustaw określających stosunek Państwa do wyznań[39]). Z konstytucyjnego stanowiska granicami są w tym względzie ustawy państwowe — gdyż „żaden związek religijny nie może stawać w sprzeczność z ustawami Państwa“. Ta negatywnie sformułowana zasada ogólna znajduje swe zastosowanie w znacznej ilości przepisów, ustalających różnie ingerencję Państwa w stosunku do poszczególnych wyznań.

Ogólnie, można poglądowo zebrać uprawnienia publiczne, jakie Państwo przyznaje związkom religijnym, jako podmiotom ich własnego prawa. Podajemy je za Sawickim[40]).

Uznane związki religijne korzystają z ochrony i opieki prawnej. Występki przeciw uczuciom religijnym, popełnione umyślnie, są karalne[41]). Należy do nich: publiczne bluźnienie Bogu, publiczne lżenie lub wyszydzanie uznanego prawnie wyznania, znieważanie przedmiotu czci religijnej i miejsc przeznaczonych do wykonywania obrzędów religijnych i to nie tylko stałych (budynki kościelne, kaplice, cmentarze, figury symbolizujące kult), ale i czasowo urządzanych dla dokonania obrzędu religijnego. Do przepisów z dziedziny ochrony prawnej uczuć religijnych można także zaliczyć normy karne za profanację zwłok ludzkich (grobów), oraz zakłócenie powagi konduktu pogrzebowego[42]).

Ochronę prawną uczuć religijnych wyraża także przepis art. 13 lit. c i d rozp. Prez. R. pl. z dnia 27.X 1933 r. o publicznych przedsięwzięciach rozrywkowych (DUPR. Nr 85, poz. 632), zakazujący produkcji obrażających uczucia religijne lub demoralizujących.

Duchowni wyznań prawnie uznanych korzystają podczas wykonywania swych obowiązków i zajęć z ochrony przed znieważaniem narówni z urzędnikami państwowymi[43]).

---

[38]) Por. Czapiński Wład. — Zrzeszenia zbliżone do instytucji stowarzyszeń str. 5 i 16.

[39]) Abraham — Studia wstępne o konkordacie Stolicy Apostolskiej z Rzecząpospolitą Polską, str. 14

[40]) Sawicki o. c. str. 142—154.

[41]) Rozdział 26 Kodeksu Karnego.

[42]) Art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 7.III 1932 r. o chowaniu zmarłych DUPR. Nr 35, poz. 4.

[43]) Art. 132 i 133 Kod. Karn. (patrz również art. 26 prawa o wykroczeniach).

W interesie publicznym wprowadza art. 120 Konst. nauczanie religii w szkołach publicznych, ponadto Państwo utrzymuje studia i zakłady, poświęcone kształceniu kandydatów na duchownych[44].

Szereg przepisów zwalnia dalej osoby duchowne prawnie uznanych kościołów i związków religijnych od obowiązków i ciężarów powszechnie obowiązujących[45].

Majątek kościołów i związków religijnych prawnie uznanych korzystają z ulg podatkowych oraz wyróżnień, jak wyjęcie spod obrotu publicznego.

Budowle świątyń i kaplic oraz cmentarze zachowują nienaruszalność „res sacra", z wyjątkami uzasadnionymi względami bezpieczeństwa publicznego, co ustala się według obowiązujących przepisów w związku z uznaniem własnych praw danego wyznania[46].

Przystąpmy teraz do skonfrontowania wyżej określonych społeczności wyznaniowych, jako uznanych kościołów i związków religijnych, ze sprawdzianami postawionymi przez Bigę i Klonowieckiego. Streszczają się one w próbie zdefiniowania instytucji i zakładów publicznych, jako zespołów o s ó b, r z e c z y i p r a w, przeznaczonych do indywidualnego użytkowania i rozporządzających władztwem administracyjnym (zakładowym), wykluczającym drogę sądową[47] — względnie jako takichże zespołów, w których przynajmniej w kwestii możności korzystania z zakładu wyłączona jest droga sądowa przez normy prawa publicznego[48].

Punktem wyjścia będzie dla nas związek religijny, jako przedmiot ingerencji Państwa. Określiliśmy go jako zorganizowaną społeczność religijną zupełnie przygotowaną nietylko do działań prawnych, lecz i do wykonywania władzy w znaczeniu prawno-publicznym. Mieszczą się w tym określeniu zarówno pojęcia, które łączymy z korporacją, jak i instytucją prawa publicznego. Powołaliśmy się również na sumę uprawnień, jakie dla tak określonych związków religijnych przewiduje art. 113 Konst. Jest to suma upraw-

---

[44]) Wydziały Teologii katolickiej na uniwersytetach państwowych Studium teologii prawosławnej i Wydział teologii ewangelickiej na Uniwersytecie warszawskim (Vide również przepis wstępny do ustawy o ustroju szkolnictwa z 11.III 1932 — D. U. R. P. Nr 38, poz. 389).

[45]) Ustawa z dnia 9 IV 1938 r. o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz. U. R. P. Nr 25, poz. 220) — art. 50 i 63; Rozp. Prez. Rzpl. z dnia 24 X 1934 r. o osobistych świadczeniach wojennych (jedn. teks.). (Dz. U. R. P. Nr 55/1939, poz. 354).

Prawo o ustroju sądów powszechnych (DUPR. z r. 1932 poz. 863 — art. 192 § 1 lit. d. i art. 216 lit. d. — Ustawa z dnia 23.III 1923 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (DUPR. Nr 35, poz. 294) — art. 21 (1) (2) lit. b.

[46]) Wywłaszczenie takiej nieruchomości może nastąpić tylko po uprzednim pozbawieniu jej charakteru rzeczy poświęconej przez właściwą władzę duchowną — prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym z dnia 24.IX 1934 r (DUPR. Nr 56, poz. 766) — art. 41 § 3.

[47]) Bigo o. c. jak wyżej.

[48]) Klonowiecki o. c. jak wyżej.

nień charakteryzujących je jako zespoły zarazem osób, rzeczy i praw. Te zespoły przewiduje zasadnicza (konstytucyjna) norma prawa państwowego, jako zespoły gromadzące indywidua — i to nietylko obywateli, ale i innych mieszkańców Państwa (art. 111 Konst.) — dla możności indywidualnego korzystania z odpowiednich (religijnych) urządzeń tych związków.

Jak dotąd więc, dwa wstępne sprawdziany zakładów publicznych: zespolenie osób, rzeczy i praw oraz możność indywidualnego korzystania, pokrywają się z pojęciem kościołów i związków religijnych, prawnie uznanych.

Kwestia ta jednak wymaga odmiennego potraktowania, jeśli chodzi o istotny sprawdzian z uwagi na podmiot prawno-publiczny, występujący w kościołach i związkach religijnych prawnie uznanych. Państwo nie powołuje, nie tworzy związków religijnych, ani nie reguluje stosunków między wiernymi a ich władzą religijną. Państwo przewiduje tylko, jak wyżej powiedziano, takie związki i przygotowuje dla nich specjalne ramy (art. 113 do 116 Konst.). Treść tych ram (osoby, rzeczy, prawa) wnoszą same związki religijne. Tę treść Państwo przyjmuje, t. j. uznaje pod określonymi warunkami. Następuje sprawdzenie przez Państwo, czy wniesiona treść odpowiada postawionym warunkom przy zastosowaniu kryteriów, stanowiących o pojęciu nadzoru. Są nimi: kontrola praw i ustroju danego związku, rozstrzygnięcie kwestji, czy sposób wykonania uprawnień w sprawach wewnętrznych związku zasługuje na zaufanie Państwa, oraz skorygowanie lub ewentualne usunięcie takich przepisów związkowych lub takich wystąpień władztwa religijnego, któreby mogłyby stać w sprzeczności z ustawodawstwem powszechnym Państwa. Oczywiście nadzór Państwa nie może być sprawdzianem publiczno-prawnego charakteru zakładu również w odniesieniu do związków religijnych[49]. Nie wynika on też z tytułu zwierzchności Państwa, a jest tylko następstwem zastrzeżeń konstytucyjnych, pod jakimi Państwo uznaje wyznanie. Nadzór Państwa w dziedzinie wyznaniowej wywodzi się bezpośrednio z Konstytucji i różni się od administracyjnej ingerencji władz państwowych w sprawach wyznaniowych przez to, że ingerencja ta polega na sumie uprawnień, występujących w specjalnych normach z ustaw ustalających stosunek Państwa do poszczególnych związków.

Zakres wewnętrznych praw kościołów i związków religijnych może być przeto różnie ujęty przez ustawy, przedstawiające merytorycznie zgodne porozumienie Państwa z każdym związkiem oddzielnie. W zakresie wewnętrznym kościołów i związków religijnych mogą więc występować różne szczególne obowiązki względem Państwa, polegające na specjalnych dyspozycjach i szczegól-

[49]) por. Klonowiecki o. c. str. 72, przyp. 19, ustęp ostatni.

nych służbach, np. duszpasterstwo wojskowe regulowane przez przepisy z zakresu kompetencji resortu Min. Obrony Narodowej; mogą też występować klauzule, zastrzegające Państwu określony wpływ na obsadę stanowisk duchownych. Ponadto ingerencja Państwa w stosunku do wyznań może przejawiać się w szeregu norm prawa ogólnego. Jak więc widzimy ingerencja Państwa następuje niezależnie od nadzoru wynikającego z zastrzeżeń wyrażonych w t. zw. „wyznaniowych" artykułach Konstytucji — musi jednak być oparta na pozytywnym przepisie ustawy[50]).

Omówienie nadzoru i ingerencji Państwa w stosunku do wyznań skierowuje naszą uwagę na moment, który, naszym zdaniem, kryje istotny sprawdzian publicznego charakteru prawnie uznanych kościołów i związków religijnych, mianowicie na ich religijne władztwo zakładowe. Występuje ono samoistnie jako swoiste imperium religijne każdego związku. Stosunek Państwa do tego swoistego władztwa układa się jednakowo w pierwszym stadium regulowania sytuacji prawnej każdego związku religijnego. W tym stadium Państwo uznaje religijne władztwo związkowe za podmiot własnych praw związku, uosobionych w jego religijnej reprezentacji.

W drugim stadium, t. j. w ustalaniu swego stosunku do kościołów i związków religijnych w drodze ustawy — Państwo:

1) wchodzi w porozumienie z reprezentacjami związków religijnych, jako już z podmiotami własnych praw (z prawnymi reprezentacjami — art. 115 ust. 2 Konst.) i
2) gwarantując im tę podmiotowość w granicach prawodawstwa państwowego, reguluje sytuację prawną uznanych kościołów i związków religijnych w sposób różnolity, z uwagi na formy strukturalne wyznań, ich urządzenia i sprawy majątkowe, przy czym zgodnie ze stanowiskiem prawnych reprezentacji wyznaniowych ustala ingerencję państwową w wewnętrznych sprawach wyznań.

Państwowe więc imperium administracyjne w stosunku do wyznań wyczerpuje się całkowicie w konstytucyjnych dyspozycjach nadzorczych, warunkujących uznanie wyznań — oraz przejawia się w uprawnieniach ingerencyjnych z ustaw ustalających stosunek Państwa do poszczególnych kościołów i związków religijnych, w sposób stwierdzający, przedstawiony powyżej (pkt. 2) stan prawny.

Właściwe zatem imperium (władztwo zakładowe) nad zespołem osób, rzeczy i praw w kościołach i związkach religijnych występ-

50) por. Sawicki o. c. str. 138.

puje w ich władztwie religijnym, czerpiącym swą podmiotowość z własnego pierwotnego prawa[51]).

Ta próba teoretycznego uzasadnienia naszego stanowiska o własnej (pierwotnej) podmiotowości prawnej kościołów i związków religijnych, uosobionych po ich uznaniu w ich prawnej reprezentacji, zyska na wyrazistości przez naświetlenie ze strony prawa pozytywnego, jeśli zwrócimy uwagę na konstrukcję żydowskiego związku religijnego.

Bigo, który w swej pracy: „Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego" nie zajmuje się kościołami i związkami religijnymi, uwzględnia jednak żydowski związek religijny, jako wyraźnie nazwany przez ustawodawcę związkiem publiczno-prawnym[52]). „Jest to jedyny wypadek — stwierdza Sawicki[53]), — „kiedy ustawodawstwo polskie kościół lub związek religijny określa expressis verbis jako związek publiczno-prawny". Stwierdzenie to uważamy za bardzo ważne dla naszego problemu. Postaramy się więc wyjaśnić, dlaczego ustawodawca uważał za wskazane (czy też konieczne) w tym jedynie tylko wypadku wyraźnie zaznaczyć publiczny charakter związku religijnego.

---

[51]) Pogląd ten wyraża również prof. Sawicki o. c. str. 140: „Prawa, których źródłem nie jest Państwo, mogą stać się elementami porządku prawnego w Państwie o tyle, o ile zostaną przez Państwo za takie uznane, o ile więc otrzymają autoryzację i sankcję ze strony Państwa. W tym jednakże kryje się założenie podstawowe, uznające kościoły i związki religijne prawnie uznane za instytucje zdolne do wytwarzania własnego, odrębnego, samodzielnego porządku prawnego, zaś normy wyprodukowane przez te instytucje za p r a w o, które za takie może być przez Państwo uznane i które zdolne jest uzyskać charakter p r a w a również i w zakresie państwowego porządku prawnego, które jednakowoż j e s t p r a w e m n i e z a l e ż n i e od tego, czy ze strony Państwa prawne uznanie otrzyma (podkreślenie nasze). Normy te wiążą pierwotnie tylko członków danego kościoła lub związku relig., niemniej jednak są one normami prawnymi i urzeczywistniane być mogą przez sui generis w ł a d z t w o, sprawowane przez organizacje te w stosunku do swoich członków środkami dyscypliny kościelnej. Przez uznanie ze strony Państwa normy te stają się normami prawnymi także w sferze porządku prawnego, przez Państwo wytworzonego i chronionego". — Mimo to, tezą prof. Sawickiego jest (ibidem str. 119 i 120) że „Aktem prawnego uznania (art. 116 Konst.) Państwo p o d n o s i (podkreślenie nasze) dany związek religijny ze sfery zjawisk faktycznych do sfery zjawisk prawnych, ze społeczności istniejących w porządku prawnym jedynie jako twór socjologiczny, czyni instytucję prawną... Akt ten nietylko t w o r z y n o w y z w i ą z e k r e l i g i j n y (podkreślenie nasze), ale przesądza równocześnie jego stanowisko w ogólnym porządku prawnym jego p o d s t a w o w e p r a w a i o b o w i ą z k i (podkreślenie nasze).

[52]) Przepisy o organizacji gmin wyznaniowych żyd. — jednolity tekst w Rozp. Min. W. R. i Op. z dnia 5.IV 1928 r. (D. U. R. P. Nr 52, poz. 500) art. 1 „Żydzi, mieszkańcy Rzeczyposp. Polskiej, z wyjątkiem wojew. Śląskiego, tworzą związek religijny publiczno-prawny. Na jego czele stoi Rada Religijna Gmin Żydowskich. Związek religijny i poszczególne gminy mają prawo korporacyjne i prawo posiadania pieczęci".

[53]) Sawicki o. c. str. 164, przyp. 1.

Przepisy o organizacji żydowskich gmin wyznaniowych są nie tylko aktem prawnym, regulującym stosunek Państwa do Żyd. Zw. Relig., ale i aktem urządzającym ten związek statutowo, co występuje już w samej tytulaturze: „Przepisy o organizacji żydowskich gmin wyznaniowych".

Powtóre, nie wyznawcy religii mojżeszowej (wierni) tworzą ten związek, lecz „żydzi mieszkańcy"... — t. zn. ogół żydów zamieszkałych w Polsce. Wskazuje to na specyficzne ujęcie przez Państwo spraw wyznaniowych żydowskich, mianowicie, że są one podłożem wytwarzającym żydowską społeczność w znaczeniu etnicznym[54]. W tym ujęciu Żyd. Związek Relig. przedstawia zarazem i ludność żydowską, t. j. zespala żydów nietylko wyznaniowo, lecz i narodowościowo — i to zespala przymusowo przez kategoryczny zwrot: „żydzi mieszkańcy Rzeczypospolitej tworzą Związek Religijny" oraz przez wyraźne nadanie temu Związkowi charakteru publicznego.

Żydowski Związek Religijny przedstawia więc instytucję prawa publicznego, powołaną (utworzoną) przez Państwo. Jest to wyjątek w naszym ustawodawstwie, które zgodnie z konstytucyjnymi normami wyznaniowymi nie tworzy ze związków religijnych instytucji prawno-publicznych, tylko je jako takie przyjmuje.

Znamiennym jest, że nawet postulowaną przez art. 115 Konst. reprezentację religijną kościołów i związków religijnych — przewidziało dla Żydow. Zw. Relig. samo Państwo, w postaci Rady Religijnej gmin żydowskich (art. 1 i 24 Przepisów). Ta prawna reprezentacja wyznaniowo-żydowska nie została zresztą nigdy powołana, a czynności jej pełnił zastępczo Minister Wyznań Relig. i Ośw. Publ. (art. 54 Przepisow).

Wreszcie przewaga elementu narodowościowego (ludnościowo żydowskiego) nad elementem wyznaniowym (mojżeszowym) występuje w niespotykanej w związkach religijnych koncepcji, przyjętej przez „Przepisy" o możności powstawania w obrębie każdej żydowskiej gminy wyznaniowej specjalnych stowarzyszeń wyznaniowych, złożonych z tych żydów, dla których „korzystanie z urządzeń religijnych w gminach sprzeciwiałoby się wolności ich sumienia" (art. 32—36 Przepisów).

Do tego rodzaju konstrukcji, w której Żydowski Zw. Relig. tworzył zasadniczo organizację świecką, nie zamierza obecnie Rząd powrócić. Stwierdza to okólnik Min. Adm. Publ. z 6.II 1945 r. „O tymczasowym uregulowaniu spraw wyznaniowych ludności żydowskiej"[55], który w punkcie 1 zapowiada, że nie przewiduje się w przyszłości tworzenia izraelickich gmin wyznaniowych z zakresem działania określonym w Rozp. Prez. Rzpl. z dnia 14.X 1927 r. w brzmieniu ustalonym w Rozp. Min. W. R. i Op. z dnia 5.IV 1928 r (D. U. R. P. Nr 52, poz. 500).

---

[54]) por. Grelewski o. c. str. 17.

[55]) Dz. Urz. Min. Adm. Publ. Nr 1, poz. 3.

Z wyjątkiem Żyd. Zw. Relig., będącego instytucją prawnopubliczną z mocy prawa państwowego, wszystkie inne kościoły i związki religijne czerpią swą podmiotowość publiczno-prawną z własnego prawa, przy współdziałaniu Państwa, wyrażającym się w uznaniu wyznań i ustalaniu stosunku Państwa do uznanych kościołów i związków religijnych. Przez te akty Państwo przyjmuje i wprowadza kościoły i związki religijne do zakresu swego prawa publicznego jako podmioty własnego władztwa religijnego i z tymi odrębnymi podmiotami wchodzi w stosunek określany specjalnymi ustawami.

Niezmienność pierwotnych praw kościołów i związków religijnych oraz samoistność działania ustanowionych przez to prawo władztw religijnych można śledzić w każdej ustawie, ustalającej stosunek Państwa do danego wyznania.

Wypowiada to Konkordat w art. I i II, zapewniając władzy biskupów diecezjalnych pełną swobodę w znoszeniu się z wiernymi i ze Stolicą Apostolską.

Głoszą to statuty:

Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, w § 2 statutu: „Święty Polski Autokef. Kościół Prawosł. rządzi się na podstawie..." — tu następuje wymienienie podstaw wiary i praw kanonicznych;

Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczyposp. Polskiej, we wstępie statutu, wyliczającym niezmienne podstawy konfesyjne tego wyznania;

Karaimskiego Związku Religijnego, w § 2 statutu;

Muzułmańskiego Związku Religijnego, w § 2 statutu.

Wszystkie wyznania określają wyraźnie swe władze.

Kościół Katolicki: Stolicę Apostolską i biskupów diecezjalnych (art. II i III Konk.).

Polski Autokef. Kościół Prawosł.: Metropolitę Polski jako zwierzchniego przedstawiciela kościoła wobec władzy państwowej i Sobór Biskupów jako spadkobierców władzy apostolskiej (§ 5 i 28 statutu).

Kościół Ewang.-Augsb.: Biskupa i Synod Ewan.-Augsb. (§ 57 i 58 statutu).

Muzułmański i Karaimski Związek Relig.: swych zwierzchników duchownych Muftiego oraz Hahana.

Tak przedstawiają się podstawowe założenia konstrukcji kościołów i związków religijnych w ich statutach[56]), uznanych przez Państwo. Statuty te zawierają przepisy rozwijające tę zasadniczą konstrukcję w formy ustrojowe, urządzenia, zakłady i fundacje, których

---

[56]) Statut wewn. Pol. Autokef. Kośc. Prawosł. (Dz. U. R. P. Nr 103, poz. 679 z r. 1932) — Zasadnicze Prawo Wewn. Kośc. Ew.-Augsb. w R. P. (D. U. R. P. Nr 94, poz. 659 z r. 1936) — Stat. Karaim. Zw. Rel. (D. U. R. P. Nr 72, poz. 518 z r. 1936) — Stat. Muzułm. Zw. Rel. (D. U. R. P. Nr 72, poz. 517 z r. 1936).

podłożem materialnym jest majątek ruchomy i nieruchomy kościołów i związków religijnych. Wszystko to (osoby, rzeczy i prawa) służy do rozwijania działalności religijnej w imię kultu przejawianego w każdym kościele i związku religijnym. Działalnością tą jest służba Boża, ustalona w określonej nauce i przeznaczona do praktykowania w zasadzie dla wszystkich ludzi. Ponieważ powyższa działalność — służba Boża — znalazła swój wyraz w specjalnych, odnoszących się do wyznań artykułach Konstytucji, pomieszczonych w rozdziale ustalającym „powszechne prawa i obowiązki obywateli" — przeto należy ją w państwowym rozumieniu zaliczyć do służb „zmierzających do zaspokojenia potrzeb interesu ogólnego"[57]).

Publiczny zatem charakter uznanego związku religijnego nie ulega żadnej wątpliwości. Posiadają więc ten charakter kościoły i związki religijne, objęte w specjalnych ustawach, jako całości wraz z ich koniecznymi formami ustrojowymi i urządzeniami organizacyjnymi, jak diecezje (senioraty — okręgi kościelne), parafie (zbory i gminy wyznaniowe, kantoraty, stacje kaznodziejskie) oraz domy (klasztory, zgromadzenia zakonne — społeczności ewangelizacyjne), wreszcie zakłady: naukowe, dobroczynne, wychowawcze, oraz fundacje. To też wszystkie wymienione wyżej instytucje, zakłady i korporacje, stanowiące integralne części ustrojowe kościołów i związków religijnych, zostały wyłączone spod przepisów prawa o stowarzyszeniach (str. 17) jako zrzeszenia, mające „wyłącznie i bezpośrednio na celu wykonywanie kultu religijnego".

[57]) Por. Klonowiecki o. c. str. 12 i nast.

JERZY POKRZYWNICKI

POPULARYZACJA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO I ŹRÓDŁA JEGO INTERPRETACJI [1]).

Naogół znaczenie postępowania w administracji nie jest należycie doceniane. Gdy w praktyce sądowej na każdym kroku obok kodeksu karnego czy cywilnego spotykamy wciąż te tak popularne litery „k. p. c." lub k. p. k. — to niestety nie da się tego samego powiedzieć o dziedzinie administracji, jeśli chodzi o postępowanie administracyjne [2]).

Powyższe wynika z faktu, że przepisy wspomnianego postępowania nie są dostatecznie spopularyzowane nietylko w doktrynie i literaturze, ale nawet wśród świata urzędniczego.

Przyczyny tego zjawiska są różnorakie, — pozwolę sobie przytoczyć parę z nich, moim zdaniem, najważniejszych.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że cały szereg dziedzin administracji posiada swe odrębne przepisy postępowania, częstokroć bardzo skąpe i niedostateczne, jednak wyłączające z mocy art. 112 do 116 rozp. o post. adm. stosowanie ogólnych lub specjalnych przepisów tego rozporządzenia. I tak wyłączone są całkowicie lub częściowo sprawy: wojskowe, skarbowe, dyplomatyczne i konsularne, dyscyplinarne i inne, — a więc ogromny kompleks, który w ogólnej masie może nawet dorównywać ilości spraw, których załatwianie odbywa się na zasadach rozp. o post. adm.

Drugą przyczyną wytworzonego stanu rzeczy jest nastawienie naszej legislacji w kierunku tworzenia w poszczególnych ustawach lub rozporządzeniach — albo wprost specjalnych przepisów z dziedziny postępowania, bądź udzielania pełnomocnictw ministrom do

---

[1]) Artykuł ten stanowi część „wstępu" do pracy autora p. t. „Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa N. T. A.", która ukaże się wkrótce w druku.

[2]) Niedocenianie procedury również na terenie uniwersytetów, jeśli chodzi o postępowanie sądowe i w literaturze jest zjawiskiem, na które zwraca uwagę prof. dr M. Waligórski w artykule swym, zamieszczonym w Nr 3 Państwa i Prawa z r. 1947, str. 77—79. Autor zwraca uwagę na nieobsadzenie katedr Procesu Cywilnego na wszystkich uniwersytetach, z wyjątkiem Wrocławia.

tworzenia tych przepisów w rozporządzeniach. Takie specjalne przepisy, pojawiając się w poszczególnych ustawach, spychają rozp. o post. adm. na plan drugi i depopularyzują je dotkliwie jako coś niepełnego lub niepraktycznego. Ten prąd do tworzenia oddzielnych przepisów postępowania powstał z niedość gruntownej znajomości zasad rozp. o post. adm., która wywołuje obawy, że przepisy te nie będą się nadawać przy stosowaniu nowej ustawy, zbyt krępować władze i t. p.

Podobne obawy należy uznać naogół za nieuzasadnione, ponieważ przepisy rozp. o post. adm. są w ten sposób zbudowane, że obok ochrony słusznych praw stron dają równocześnie władzy pełną możność szybkiego i celowego urzędowania. Z tą inflacją przepisów postępowania należy walczyć jako ze zjawiskiem nader niepożądanym. Zresztą rozp. o post. adm. w całym szeregu artykułów odsyła do przepisów specjalnych, dając również możność powstawania takich przepisów de lege ferenda (np. art. 15, 22, 35, 44, 45, 51 i 104 i inne)— należałoby więc ograniczyć twórczość ustawodawczą do tych ram i zacieśnić ją nadto do wypadków istotnie niezbędnych.

W każdym razie wiele ustaw i rozporządzeń, regulujących dziedziny nie wyłączone spod przepisów postępowania administracyjnego, nie zawiera w ogóle żadnych przepisów w tym zakresie, lub zawiera ich bardzo mało, stwierdzając przez to milcząco, że ogólne postępowanie administracyjne ma tu w pełni zastosowanie, a jeśli ustawodawca stwarza nowe przepisy z zakresu postępowania, to jednak czuwa równocześnie nad tym, aby nie odbiegały one albo wcale, albo zbytnio od zasad postępowania administracyjnego ogólnego.

Również orzecznictwo N. T .A. starało się iść po linii narzucania w drodze analogii zasad, ustalonych w ogólnym postępowaniu administracyjnym, władzom i urzędom względnie dziedzinom, wyjętym spod jego postanowień.

O ile powyższe trudności wynikają z samego ustawodawstwa, o tyle następne wynikać będą z praktyki.

Mam tu mianowicie na myśli zbyt małą ilość prawników w ogólnej masie naszych urzędników, a także niedostateczny poziom wykształcenia prawniczego naszej administracji, jako całości. Powyższe braki odbijają się ujemnie na zrozumieniu, czym jest procedura i jak ją należy stosować. W istocie rzeczy nie możemy przecie wyobrazić sobie sędziego, orzekającego lub śledczego, względnie urzędnika prokuratorskiego, któryby nie znał lub nie stosował procedury sądowej, — tymczasem w administracji wytworzył się taki stan rzeczy, — że urzędnik, będący w dużej ilości przypadków również sędzią — sędzią prawa publicznego, może niejeden nie znać zupełnie procedury, to jest kardynalnych zasad, którymi ma się kierować przy rozstrzyganiu spraw, a w szczególności przy wyświetlaniu prawdy materialnej.

Te ostatnie fakty doprowadzają do tego, że w poszczególnych działach fachowych muszą się tworzyć specjalne komórki organizacyjne względnie musi się utrzymywać specjalnych urzędników dla stosowania w praktyce nietylko prawa materialnego, ale również proceduralnego.

W ten sposób „postępowanie" staje się jakąś odrębną dziedziną jakąś dokryną pełną zagadek i trudności, których rozstrzyganie, nawet w wypadkach zupełnie prostych i łatwych, należeć musi do „fachowców", a przecież takimi fachowcami w dziedzinie postępowania muszą być wszyscy urzędnicy administracyjni, stosujący prawo administracyjne — niezależnie od tego, czy są specjalistami w innej dziedzinie: lekarzami, inżynierami i t. d. — podobnie jak wszyscy sędziowie kryminolodzy, czy cywiliści, specjaliści od spraw handlowych, czy rozwodowych — muszą znać przepisy odpowiedniej procedury sądowej.

Co się tyczy adwokatury, to ta ostatnia jest powołana do współdziałania w wymiarze sprawiedliwości, wymiar ten odbywa się zarówno w trybie sądowym, jak i administracyjnym, tymczasem zainteresowanie dla postępowania administracyjnego ze strony palestry wydaje się być mniejsze. Przyczyny tego są różnorakie, — jedną z nich jest lekceważenie w pewnych kołach prawniczych prawa administracyjnego, jako rzekomo prawa niższego rzędu w porównaniu z prawem sądowym. Z powyższego płynie niedość pełne i umiejętne wykorzystywanie przez adwokaturę postępowania administracyjnego jako środka obrony zastępowanych stron.

Jednakże nie zawsze i nie przez wszystkich rozp. o post adm. jest zapoznawane. Naokoło niego powstała już cała literatura i specjaliści czynią wysiłki, aby postępowanie administracyjne nadal rozwijać i odpowiednią interpretacją umacniać.

Na tym polu podały sobie w swoim czasie dłonie dwie władze naczelne, a mianowicie: Najwyższy Trybunał Administracyjny i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Kontynuatorem tych prac jest obecnie Ministerstwo Administracji Publicznej, które przy sposobności załatwiania poszczególnych spraw, a także w drodze inspekcyj, usiłuje wpajać w podległą administrację zrozumienie zasad postępowania i popiera rozwój literatury na te tematy[3]).

Rozważając kwestię, czy i ewentualnie w jakim zakresie możliwa jest popularyzacja zasad postępowania administracyjnego wśród społeczeństwa, należało przypuszczać, że wprawdzie jest to dziedzina dość specjalna, tym niemniej w tak znacznym stopniu interesująca każdego, który ma jakiekolwiek sprawy w urzędach administracyjnych — a takich jest tysiące, jeśli nie miliony — że wprost siłą faktu i dzięki biegowi czasu coraz więcej osób będzie się tą dziedziną inte-

[3]) p. np. „Przepisy z zakresu Prawa Administracyjnego", Wydawnictwo Min. Adm. Publ. — Zeszyt 4 z r. 1946, poświęcony postępowaniu admnistr. i egzekucyjnemu, a także szereg artykułów z dziedziny post. adm. w „Gazecie Administracji" — wydawnictwo M. A. P.

resować. Jak wynikało z obserwacji poczynionych przed wojną przewidywania powyższe były słuszne. Nie mówiąc już o tym, że literatura prawnicza na te tematy rosła z każdym rokiem, a adwokatura coraz szerszej i umiejętniej wykorzystywała przepisy postępowania dla obrony praw jej klientów — spotykało się coraz częściej podania poszczególnych obywateli, sporządzane własnoręcznie bez pomocy prawnej, bądź jedynie z pomocą lokalnych różnego rodzaju „pisarzy" i „obrońców", którzy powoływali się na przepisy postępowania jako uzasadnienie dla ich roszczeń procesowych. Operowanie tymi przepisami, chociaż w ujęciu nader uproszczonym, tym niemniej nieraz okazywało się zupełnie trafne.

Dlatego jednak, aby prawo powoływać, należy przede wszystkim wiedzieć o jego istnieniu. Przez najczęstsze omawianie tego tematu w prasie czy w życiu publicznym osiągniemy ten skutek, że ludność dowie się o tym, że istnieje tak. zbiór norm, który daje jej możność obrony jej praw w urzędach administracyjnych. Jest to „pierwszy krok" popularyzacji, gdyż w ślad za tym nastąpić powinno zaciekawienie tematem i chęć jego poznania.

Zagadnienia postępowania administracyjnego i orzecznictwa na ten temat powinny interesować przede wszystkim władze, albowiem wobec małego wyrobienia naszej ludności, władza powinna być nie tylko tym sędzią, który prawo stosuje, ale i obrońcą maluczkich przed samym sobą.

Źródła, którymi komentator-administrator rozporządza, są to — oprócz tekstów obowiązujących ustaw i własnej praktyki — prace a) teoretyków prawa, przeważnie profesorów wyższych uczelni, b) adwokatów, specjalizujących się w prawie administracyjnym, c) urzędników administracyjnych i wreszcie d) judykatura sądowa.

Jeśli chodzi o judykaturę N. T. A., to poglądy Trybunału wypowiadane były w potrójny sposób:

1 — przez tezy, zawierające wyraźną interpretację poszczególnych przepisów post. adm.

2 — przez poglądy dotyczące tej materii, wypowiadane wprost w uzasadnieniach wyroków i wreszcie

3 — przez poglądy związane z interpretacją postępowania, wypowiadane bądź ubocznie, przy okazji interpretacji prawa materialnego, bądź dotyczące postępowania w pewnej ściśle określonej dziedzinie uregulowanej w ustawach specjalnych.

Tu wypada zauważyć, że zebranego materiału — nie bacząc na dostęp ze źródeł urzędowych i na wykorzystanie całego będącego w obiegu materiału prawniczego — nie można uważać za zupełnie kompletny, szczególnie w odniesieniu do zakresu orzecznictwa wymienionego wyżej w punkcie 3), albowiem zdarzają się często wypadki nieopublikowania nigdzie niektórych wyroków, które wobec tego pozostają znanymi jedynie Trybunałowi i zainteresowanej władzy. Oczywiście zarówno oficjalne publikacje w rodzaju „Zbioru Wyroków N. T. A.", jak i półoficjalne starają się objąć cały materiał,

lecz nie zawsze to się im udaje i nieraz spotyka się interesujące wyroki, o których można się dowiedzieć jedynie z prac ściśle prywatnych.

Z powyższego wynika, że wszelkie publikacje z tej dziedziny poszczególnych autorów, mających dostęp do źródeł urzędowych, są nader pożądane, szczególnie w wypadkach, gdy nie ograniczają się one do suchego przytoczenia poglądów Trybunału, a starają się je również oświetlić zarówno pod kątem widzenia praktyki i teorii, jak i dotychczasowego orzecznictwa w danej kwestii.

Do interpretacji postępowania administracyjnego przystępują różne kategorie prawników, starając się dorzucić do literatury przedmiotu swoje zapatrywania, oparte na różnorodnych przesłankach i wzorach. Ma to niewątpliwie swoje dobre strony, ale równocześnie stwarza częstokroć pewien zamęt pojęć, spychając nieraz poszczególne zagadnienia na niebezpieczne tory, gdzie ilość opinii przeważa nad ich autorytatywnością.

Bywa to szczególnie w wypadkach, gdy daną wykładnię ustala się na podstawie obcego materiału porównawczego, nie licząc się z naszymi specjalnymi warunkami i wymaganiami praktyki administracyjnej. Prace uczonych z istoty rzeczy mają podłoże teoretyczne, zdradzają ogromną erudycję i znajomość przedmiotu w sensie cytowania opinii wielu znawców. Komentatorowi urzędnikowi administracyjnemu trudno operować tą bronią po prostu dlatego, że wobec nawału prac zawodowych nie ma on możności przeprowadzania tak daleko idących studiów, chociaż nieraz się zdarza, że w powodzi różnorodnych opinii teoretyków mógłby on znaleźć poparcie w ich pracach i dla swojego poglądu. Sposób komentowania naszego postępowania administracyjnego przez teoretyków opiera się zarówno na analizie przedmiotu, jak i poglądów uczonych — poglądów już nieraz przestarzałych, zawartych w literaturze przedwojennej, chociaż jest rzeczą jasną, że stwarzając pewne koncepcje prawne, cytowane autorytety prawnicze nie mogły się liczyć z pozytywnym prawem administracyjnym, procesowym, które w ich czasach istniało jedynie fragmentarycznie i dalekie było od jakiejkolwiek kodyfikacji. Widzimy przy tym doskonale, jak wykładnia jednego artykułu związana jest z wykładnią szeregu innych i jak wynika ona nieraz z zasadniczych przesłanek pewnej całości danego prawa, nie mówiąc już o zdobyczach praktyki, osiągniętych na tle stosowania danego przepisu.

Podejście znów do przedmiotu ze strony reprezentantów palestry nazwałbym przeważnie jednostronnym, t. j. interpretacja ich idzie w kierunku rozszerzającego komentowania uprawnień stron, a ograniczenia swobody postępowania władzy względnie jej uprawnień.

Rozumie się, że i prace prawników administracyjnych nie są zupełnie wolne od pewnego subiektywizmu, wypływającego z przynależności ich autorów do dykasterii t. z. biurokracji, możnaby na przy-

kład zarzucić tym autorom, że tendencyjnie, a może czasem i nieświadomie starają się rozszerzyć kompetencje władz na niekorzyść uprawnień strony. Zarzut ten jednak nie zawsze byłby słuszny. Pracując w administracji nieraz w wyższych instancjach, często przez długie lata, prawnik administracyjny ma możność wyrobienia sobie krytycznego poglądu na poziom i niedomagania stanu urzędniczego w niższych instancjach, t. j. tych właśnie, które przeważnie stosują w praktyce przepisy postępowania administracyjnego. Dlatego też trudno posądzić takiego prawnika o zbyt daleko idące tendencje rozszerzania kompetencji władz, których uchybienia od wielu lat zmuszony jest stale korygować. Stara się on raczej o wynalezienie właściwego środka pomiędzy sprzecznymi poglądami i interesami władz i stron, a nawet interpretacja jego idzie nieraz na korzyść stron, gdy słuszność tego wymaga, a interes publiczny nie stoi na przeszkodzie.

Zresztą, jeśli już mówić o subiektywiźmie w interpretacji, wynikającym z przynależności komentatora do pewnego stanu lub zawodu, inaczej o pewnym nastawieniu autora, to fakt takiego nastawienia naogół można przyjąć za udowodniony.

„Nastawienie owe, inspirujące prawników do zmiennej wykładni ustaw“ — pisze Bolesław Szyszkowski[4]) — „można podzielić z gruba na płynące jakby z dołu, z góry i z boku“.

Nastawienie z boku jest to — zdaniem autora — „typowe nastawienie adwokackie, na które wpływają, poza osobistym zainteresowaniem materialnym adwokata, motywy o charakterze, rzec można, emocjonalnym“. Rzecznik strony procesowej, jak zauważa w konkluzji autor, „urabia, kształtuje“, niejako „masuje, pudruje i szminkuje“ normę prawną, „aby nadać jej oblicze pożądane ad usum casus, czyli ad maiorem clientis gloriam“.

Nastawienie z dołu jest to nastawienie sędziowskie, gdzie na pierwszy plan wysuwa się poczucie słuszności sędziego, wypływające z meritum sprawy, a nie zawsze pokrywające się z normą prawną[5]). Podobnym słusznościowym nastawieniom podlegają, zdaniem autora, nietylko sądy merytoryczne; nastawienia takie przenikają również i do sądów kasacyjnych.

Skoro przyjęliśmy istnienie nastawienia autorów, wynikającego z pewnego stanu lub zawodu, musimy uznać, że od takiego nastawienia nie jest wolny i stan urzędniczy. Nastawienie jego będzie podobnie jak i nastawienie sędziowskie, nastawieniem z dołu, z tą jednak odmianą, że przeważa w nim moment celowości[6]). Ponieważ z zawo-

[4]) Nastawienie wykładni ustaw. Wileński Przegląd Prawniczy Nr 2/38.

[5]) „Same sądy nieraz“... — pisze prof. Waśkowski w pracy swej „Tradycyjna Metoda Wykładni Prawa“ str. 25 „...dążąc do słusznego rozstrzygnięcia spraw, uciekają się do przekręcania ustaw i do sofizmatów, żeby uzasadnić orzeczenie, które odpowiada ich poczuciu prawnemu...“.

[6]) Nie mówię już o wypadkach, gdy pewna interpretacja przepisu lub dyrektywa wypływa „z góry“, t. j. z zarządzenia lub okólnika władzy wyższej.

du urzędnika wypływa obowiązek wcielania w życie interesu publicznego, dąży on do takiej wykładni obowiązującego prawa, aby realizacja interesu publicznego była możliwie zawsze pełna i dopuszczalna, a przy tym osiągalna przy najmniejszym wysiłku i nakładzie środków. Nieraz przy tym muszą ucierpieć interesy poszczególnych osób interesowanych.

Zresztą prawa stron opierają się na t. zw. „prawie podmiotowym", — jak tego chcą niektórzy, tworze hipostatycznym, t. j. pozbawionym realnego bytu tworze myślowym. Jeśli nawet nie iść tak daleko, jak pragnęli tego niektórzy prawnicy młodej szkoły[7]), aby zlikwidować w ogóle to pojęcie jako szkodliwą fikcję, to jednak nie można negować faktu, że w miarę rozrostu praw i obowiązków państwa, wypływających z konieczności kierowania coraz bardziej trudnym i skomplikowanym życiem zbiorowym — prawa jednostki, oparte na prawie podmiotowym odsuwane są w cień i muszą ustępować interesom zbiorowym państwa czy narodu. Z tych też przesłanek, opartych na koniecznościach życiowych i poczuciu rzeczywistości doby obecnej, wypływa nieraz tendencja prawnika administracyjnego do komentowania obowiązujących norm, w razie kolizji prawa podmiotowego z interesem publicznym, na korzyść tego ostatniego. Rzeczą taktu i wyczucia prawnego jest utrzymanie się w konkretnym wypadku na właściwej linii demarkacyjnej.

To też prawnik administracyjny, starając się wypełnić sumiennie zadania, które sobie postawił, musi walczyć równocześnie na kilku frontach, operując różnymi argumentami, a równocześnie szukać własnych, w jego mniemaniu słusznych dróg, prowadzących do należytej wykładni przepisów.

Przystępując do prac komentatorskich na pewien temat, dotyczący postępowania administracyjnego, musi prawnik administracyjny baczyć, aby jego interpretacja: a) zgodna była z brzmieniem prawa (zresztą każdy interpretator musi o to dbać przede wszystkim), b) zgodna była w granicach możliwości z intencjami ustawodawcy. Intencje te są znane komentatorowi nieraz bliżej niż komu innemu i często komplikują sprawę dzięki pewnej ich rozbieżności z brzmieniem tekstów, do których w międzyczasie powstaje judykatura, z istoty rzeczy nie mogąca się liczyć z tymi intencjami, c) oparta była na naukowych metodach [8]), d) zgdona była z wymogami praktyki, t. j. aby: 1) stała na poziomie stanu urzędniczego, stosującego przepisy postępowania, 2) nie krępowała władz w sensie proceduralnym przez

[7]) Por. „Konstrukcje prywatno-prawne w świetle teorii prawa narodowego" Józef St. Piątkowski. Prawo Nr 5—6 37 r.

[8]) Do ogólnych względnie naukowych metod interpretacji ustaw zaliczyć można m. in. wykładnie: systematyczną, historyczną gramatyczną, logiczną, zwężającą, rozszerzającą, bezpośrednią lub przez analogię, historyczno-porównawczą, socjologiczną czy teleologiczną, wreszcie jurysprudencję interesów — metodę wysuniętą w swoim czasie przez Iheringa, a propagowaną przez Filipa Hecka. (Das Problem der Rechtsgewinnung 1912 r., oraz Gesetzesanwendung und Interessenjurisprudenz 1914 r.).

narzucanie tej praktyce zasad obcych postępowaniu administracyjnemu nawet w szerszym zrozumieniu, 3) nie utrudniała realizacji w orzecznictwie administracyjnym interesu publicznego i w tych granicach praw osób interesowanych.

Jeśli mamy naprawdę pchnąć naprzód naszą polską myśl prawniczą i stworzyć odpowiednio przystosowaną do naszych warunków wykładnię naszego postępowania administracyjnego, to powinniśmy przede wszystkim oprzeć się na własnym prawie pozytywnym i wymogach praktyki. Przedwojenne poglądy Herrnritta, Teznera, czy innych teoretyków, a nawet ich komentarze do austriackiej ustawy postępowania administracyjnego[9]) nie mogą być dla nas drogowskazem przy interpretacji naszej ustawy postępowania administracyjnego. Przy jej redagowaniu oparto się w dużym stopniu na wzorach obcych — to prawda, lecz na tym należy i skończyć. Zresztą, jak o tym można się przekonać z porównania tekstów tych ustaw, ustawodawca polski szereg kwestii świadomie uregulował odmiennie, a przy tym brane było pod uwagę i orzecznictwo naszego N. T. A. Podobnie ustawa jugosłowiańska „o opsztem uprawnom postupku", ostatni z czterech środkowo-europejskich kodeksów postępowania administracyjnego, została w sposób szczególny przystosowana do miejscowych warunków. Musi to uczynić nasza praktyka w odniesieniu do naszego postępowania.

Przy wykładni treści poszczególnych przepisów postępowania musimy się wystrzegać wszelkiego talmudyzmu, aby dziedzina przeznaczona dla najszerszych sfer społeczeństwa nie stała się kabałą zrozumiałą tylko dla nielicznego grona wtajemniczonych. Nasze konstrukcje prawne powinny być jak najbardziej proste i jasne.

Musimy również wyrzec się interpretacji ścieśniającej, wynikającej z domniemania, że władze nasze są złe, a przeto działanie ich należy ograniczyć, gdzie się tylko da. Walka z przerostami władzy nie może odbywać się w płaszczyźnie postępowania administracyjnego, a powinna być rozstrzygnięta na gruncie stosownej organizacji władz, zarówno jak i odpowiedniego doboru personelu urzędniczego.

Rozumie się — z powyższego nie wynika, aby nasz prawnik administracyjny zapoznawał obce wzory i obce poglądy, stojące w związku ze studiowaną kwestią. Przeciwnie, powinien je w miarę możności znać dla rozszerzenia i pogłębienia swych wiadomości. Nie powinien jedynie sugestionować się ich autorytatywnością i próbować bezkrytycznie przesadzać je na nasz grunt. Podobnie i narybek prawników administracyjnych nie może być wychowywany w duchu przewagi formy nad treścią, nie powinien być urabiany pod wpływem obcych wzorów i autorytetów.

Szukając własnych dróg wykładni przepisów ustawowych, żaden komentator nie jest wolny od możliwości potknięcia się na tej

---

[9]) Np. dzieło dr Egberta Mannlichera i dr Emmericha Coreha: Das Verwaltungsverfahren. Wiedeń 1927.

kamienistej drodze. Zdarza się to szczególnie wówczas, gdy się naprzód ustali pewne zapatrywania, a później dopiero dorabia się do nich stosowne argumenty. Zdarza się nieraz, że prawnik zasugestionuje się w takim stopniu swoją myślą przewodnią, którą rozwija w postaci zawiłych rozumowań, że zapomina o argumentach jasnych i prostych, przemawiającym przeciwko jego wywodom. Dlatego należy się starać, aby w każdym wypadku naprzód rozważyć dane pro i contra, a później dopiero na tle tej analizy ustalić właściwy swój pogląd.

KAZIMIERZ BURIAN

WYZNANIOWY DEKRET UNIFIKACYJNY.

W Nr 59 Dz. Ustaw ogłoszony został dekret z dnia 5 września br. „o uregulowaniu położenia prawnego Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, Kościoła Mariawickiego i Kościoła Starokatolickiego". Najwidoczniej powyższy tytuł dekretu, odnoszący się do trzech wymienionych wyznań, a więc dotyczący sprawy mającej doniosłość w pierwszym rzędzie dla ich władz i wyznawców, z punktu widzenia zaś ogólnego mniej budzącej zainteresowania — sprawił, że dekret ów przeszedł jakby niespostrzeżony, nie zwracając na siebie większej uwagi. Treść jego wychodzi jednak wybitnie poza brzmienie tytułu, a znaczenie dekretu jest niewątpliwie doniosłe, przeprowadza on bowiem niemal w pełni unifikację naszego prawa wyznaniowego.

Ze względu na społeczną i prawną doniosłość tej unifikacji omówimy bliżej treść dekretu i zwrócimy uwagę na prawne następstwa jego postanowień.

1. Przede wszystkim dekret, zgodnie z tytułem swoim, reguluje położenie prawne Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, Kościoła Mariawickiego i Kościoła Starokatolickiego.

Byt prawny tych kościołów opierał się na dawnych przepisach zaborczych, przy czym pierwsze dwa istniały tylko na obszarze b. zaboru rosyjskiego na podstawie przepisów ustawowych rosyjskich, trzeci zaś istniejący na obszarze b. zaboru austriackiego i pruskiego, opierał swój byt prawny na przepisach austriackich i pruskich[1]). Wobec tego kościoły powyższe posiadały charakter prawnie uznanych związków religijnych t y l k o n a c z ę ś c i o b s z a r u P a ń s t w a, t. j. Ewangelicko-Reformowany i Mariawicki, jedynie na obszarze b. zaboru rosyjskiego, Starokatolicki zaś tylko na pozostałym obszarze Państwa, prócz obszaru b. zaboru rosyjskiego.

---

[1]) Zobacz artykuł Dr. Buszyńskiego „Zagadnienie unifikacji przepisów ustawowych dotyczących wyznań" w Nr 9 „Gazety Administracji" z 1946 r., str. 441 i nast.

Dekret nadał powyższym trzem kościołom charakter związków religijnych prawnie uznanych n a o b s z a r z e c a ł e g o P a ń s t w a, ponadto zaś postanowił, że stosunki wewnętrzne tych kościołów, uregulowane dotąd przepisami zaborczymi, określą ich prawa wewnętrzne (statuty), podlegające zatwierdzeniu przez Radę Ministrów.

Wreszcie dekret uchylił w art. 3 pkt. 1), 2), 3), 5) i 6) przepisy zaborcze, ustalające byt prawny powyższych kościołów.

W ten sposób wszystkie te kościoły uzyskały obecnie charakter związków religijnych prawnie uznanych na obszarze całego Państwa na podstawie przepisów prawa polskiego.

2. Następnie dekret w art. 3 pkt. 7), 8), 9) uchylił obowiązujące dotąd formalnie rosyjskie i pruskie przepisy, dotyczące wyznania Baptystów. Przepisy te były już o tyle nieaktualne, że wyznanie to (Polski Kościół Ewangelicznych Chrześcijan Baptystów) uzyskało charakter związku religijnego prawnie uznanego na zasadzie reskryptu Ministra Administracji Publicznej z 4 maja 1946 r. L. dz. 2433/46, a więc opierało od tego czasu swój byt prawny na normie prawnej polskiej, nie zaś na przepisach zaborczych.

3. Dalej uchylone zostały dekretem (art. 3 pkt. 4, 11, 13) te przepisy zaborcze austriackie, pruskie i rosyjskie, które normowały tworzenie, względnie uznawanie prawne związków religijnych, oraz ich stosunki prawne, a które bądź były niezgodne z normującymi to zagadnienie postanowieniami Konstytucji marcowej, jak np. austr. ustawa z 20 maja 1874 w przedmiocie prawnego uznania związków religijnych, bądź też stały się już nieaktualne wobec odmiennego ustosunkowania się Państwa do odnośnych spraw i zagadnień wyznaniowych.

4. Wreszcie uchylone zostały dekretem wszelkie przepisy prawne, wydane przed dniem 11 listopada 1918 r., (a więc przepisy zaborcze), dotyczące spraw m i ę d z y w y z n a n i o w y c h. W szczególności utraciły moc obowiązującą (art. 3 pkt. 10, 12):

a) austriacka ustawa z 25 maja 1868 r. o uregulowaniu międzywyznaniowych stosunków obywateli Państwa,

b) pruska ustawa o wystąpieniu z Kościoła z dnia 10 maja 1873 r. oraz

c) pruska ustawa o wystąpieniu z gmin wyznaniowych żydowskich z dnia 28 lipca 1876 r. wraz z nowelą z 13 grudnia 1918 r.

Ustawy te normowały między innymi przejście z jednego Kościoła lub związku religijnego do innego i wogóle sposób przeprowadzania zmiany wyznania[2]).

W szczególności przepisy austriackie u z a l e ż n i a ł y s k u t e c z n o ś ć p r a w n ą przejścia na inne wyznanie od zgłosze-

[2]) pruska ustawa z 28 lipca 1876 r. przewidywała również wystąpienie z miejscowej g m i n y wyznaniowej żydowskiej, bez wystąpienia z żydowskiego związku religijnego.

nia tego faktu w starostwie, pruskie zaś uzależniały skuteczność wystąpienia ze związku religijnego oraz zmiany wyznania od złożenia odpowiedniego oświadczenia przed sędzią grodzkim miejsca zamieszkania zgłaszającego.

Wobec uchylenia obecnie powyższych przepisów bez równoczesnego zastąpienia ich przepisami polskimi, normującymi odnośne zagadnienia, skuteczność prawna zmiany wyznania, względnie wystąpienia z pewnego związku religijnego bez przystąpienia do innego, nie jest już uzależniona od formalnego zgłoszenia tego faktu u władzy państwowej. Przeprowadzenie zmiany wyznania wymaga zatem obecnie dla swej ważności jedynie zgłoszenia wystąpienia z danego związku religijnego u właściwej władzy duchownej i przyjęcia wstąpienia do innego związku religijnego przez władze duchowne tego związku.

Powyższa zasada nieingerencji Państwa w sprawy wyznaniowe p o s z c z e g ó l n y c h obywateli odpowiada konstytucyjnej zasadzie wolności religijnej i traktowaniu spraw przynależności wyznaniowej obywateli, jako ich spraw czysto prywatnych.

Traktowanie tych spraw w omawianym dekrecie idzie po linii przyjętej przez nowe ustawodawstwo polskie (prawo małżeńskie, prawo o aktach stanu cywilnego), które wogóle nie wchodzi w sprawy przynależności wyznaniowej obywateli.

Naturalnie przyjęcie tej zasady w ustawodawstwie nie jest bynajmniej równoznaczne z uznaniem spraw wyznaniowych i przejawów życia religijnego, mających znaczenie donosłych czynników społecznych, za nie wchodzące w zasięg zainteresowań Państwa. Zasada powyższa jest jedynie konsekwencją wolności religijnej i nieingerowania Państwa w sprawy wyznaniowe poszczególnych obywateli.

Postanowienia omawianego dekretu, a zwłaszcza te, które uchyliły moc obowiązującą przepisów prawnych zaborczych, obowiązujących na obszarze poszczególnych części Państwa, doprowadziły niemal do pełnej unifikacji przepisów wyznaniowych, t. j. do stanu prawnego unormowania na całym obszarze Państwa przepisami prawa polskiego. Obecnie zachowały moc obowiązującą już tylko nieliczne przepisy „dzielnicowe“, na razie jeszcze nie uchylone, ani nie zastąpione przepisami polskimi.

Należą tu przepisy pruskiego Ogólnego Prawa Krajowego z 1794 r. (Część II tyt. 11 §§ 568—617 i 698—803), normujące prawa i obowiązki patronackie względem Kościoła Katolickiego i Ewangelickiego oraz postanowienia galicyjskiej ustawy krajowej z dnia 15 sierpnia 1866 r., znowelizowanej ustawą z dnia 16 kwietnia 1896 r. oraz ustawą z dnia 26 lipca 1919 r., dotyczące t. zw. konkurencji kościelnej.

Postanowienia powyższych ustaw zachowały zresztą już tylko częściowo moc obowiązującą, o ile bowiem odnosiły się one do Kościoła Katolickiego, zachowały ją jedynie o tyle, o ile określają wymiar udziału patrona, czyli t. zw. datku patronackiego na potrzeby budowlane Kościoła[3]).

[3]) Inne postanowienia tych ustaw w odniesieniu do Kościoła Katolickiego zostały uchylone przepisem art. 17 ustawy z dnia 17 marca 1932 r. o składkach na rzecz Kościoła Katolickiego (poz. 358 Dz. Ustaw).

POWOŁANIE SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W RADZIECKIEJ STREFIE OKUPACYJNEJ NIEMIEC.

Rozkazem Nr 173 Naczelnego Dowództwa zostało wprowadzone od października br. sądownictwo administracyjne w części Niemiec, zajętej przez wojska ZSRR.

Sądownictwo administracyjne w tej strefie powołane zostało na następujących zasadach:

a) Krajowy sąd administracyjny narówni z rządem podlega naczelnej kontroli zgromadzenia ludowego (parlamentu). Wysuwana jest koncepcja, ażeby sędziowie tego trybunału nie byli mianowani, a wybierani przez parlament. Jako uzasadnienie powiązania sądu administracyjnego z parlamentem wysunięta została konieczność jak najściślejszej współpracy sądownictwa administracyjnego z parlamentem, nietylko co do litery prawa, ale również celem wiązania sądownictwa administracyjnego z kierunkiem, jąki reprezentuje parlament. Dzięki temu powiązaniu parlament, stanowiąc prawa, zyskuje przez sądy administracyjne nową gwarancję, że ustanowione przez ten parlament prawo będzie przestrzegane.

b) Kompetencja sądownictwa administracyjnego określona została sposobem enumeratywnym. Możliwość określania tej kompetencji na zasadzie klauzuli generalnej świadomie została odrzucona. Uzasadniono to rozwiązanie tym, że klauzula enumeratywna jest „lepszym regulatorem uniemożliwiającym nadużywanie sądownictwa administracyjnego".

c) Wyłączone zostały z kompetencji sądownictwa administracyjnego sprawy związane z przeprowadzeniem reformy rolnej i z przestępstwami wojennymi.

Ponadto wyłączone zostały spod tej kompetencji następujące sprawy:

Tak zwane sprawy własne samorządu, załatwiane przez organy samorządowe, powołane w wyniku przeprowadzonej reformy ustroju samorządowego. Podlegają natomiast kontroli sądowo-administracyjnej tak zwane sprawy zlecone samorządowi.

Wyłączone są również sprawy tak zwanego swobodnego uznania władz administracyjnych z tym zastrzeżeniem, że sąd administracyjny może badać, czy władza administracyjna upoważniona jest istotnie do załatwienia sprawy według swobodnego uznania.

Rządowi zagwarantowano możliwość wyłączenia niektórych aktów administracyjnych spod orzecznictwa sądów administracyjnych, a to przez uznanie ich uchwałą rządu za „sprawy rządowe". Wyłączenie to ma na celu usunięcie spod rozstrzygania sądów administracyjnych spraw, w których moment polityczny wybitnie przeważa nad zagadnieniami prawnymi. Powoływana jest przy tym rozwiązaniu analogia na aktualne przez pewien czas we Francji wyłączenie tak zwanych „actes de gouvernement" spod orzecznictwa Rady Stanu.

W związku z wprowadzeniem sądownictwa administracyjnego w strefie okupacyjnej radzieckiej, wychodzący pod kontrolą władz radzieckich miesięcznik „Demokratischer Aufbau" (Nr 9/47) pisze: „Sądy administracyjne mają za zadanie urzeczywistniać wolę prawodawcy, a przez to i wolę ludu. Główna zasada nowej demokracji kontrola ludowa administracji przez wskrzeszenie sądownictwa administracyjnego nie zostanie ani zniesiona, ani naruszona".

J. Starościak

KURSY SZKOLENIOWE W PREZYDIUM RADY MINISTRÓW.

Warunki, wśród których odbywało się montowanie aparatu państwowego Polski ludowej oraz brak sił kwalifikowanych, spowodowany wyniszczeniem warstw wykształconych przez okupanta sprawiły, że bardzo wielu zatrudnionych obecnie pracowników administracyjnych nie odpowiada niezbędnym wymaganiom fachowości jakie należy postawić każdemu zawodowemu urzędnikowi. Równocześnie wielu z dawnych urzędników, zatrudnionych obecnie w administracji państwowej, zachowując nabyte poprzednio wartości fachowe, tkwi jeszcze w starej rutynie, nie rozumiejąc nowych zadań administracji, wynikających z dokonanej już i dokonywującej się jeszcze gruntownej przebudowy społecznej i państwowej.

Krystalizowanie się nowego zawodu urzędniczego, dostosowanego całkowicie do nowej rzeczywistości, następować będzie niezawodnie w ciągu długiego czasu, głównie drogą narastania młodych kadr pracowniczych odpowiednio wykształconych teoretycznie i wychowanych w duchu i w atmosferze nowych idei, przenikających całą państwowość polską. Atoli zanim to nastąpi, jest rzeczą konieczną natychmiastowe podjęcie pewnych środków doraźnych — mimo całej ich niedoskonałości — zmierzających do pewnego przynajmniej przekształcenia masy już zatrudnionych pracowników. Albowiem aparat państwowy już działa i żeby działać dobrze, musi być dostosowany do nowej rzeczywistości nietylko pod względem organizacyjnym, ale także pod względem czynnego w nim elementu ludzkiego.

Tymi słowy uzasadnił Prezes Rady Ministrów swe wystąpienie, pociągające ze sobą powzięcie przez Radę Ministrów uchwały z dnia 11 października 1945 r. w sprawie podjęcia szerokiej akcji pracowniczych kursów dokształcających. W myśl wspomnianej uchwały Prezydium Rady Ministrów (Biuro Organizacji i Spraw Osobowych) zorganizowało do lata br. szereg kursów, a to 7 wyższych kursów administracyjnych i 2 kursy kancelaryjne. W kursach tych brali udział pracownicy prawie wszystkich ministerstw. Miały one charakter ogólno-administracyjny. Natomiast kursy specjalne w zakresie poszczególnych specjalności resortowych były organizowane przez

niektóre ministerstwa i urzędy im podległe, przy czym dla utrzymania niezbędnej jednolitości całej akcji zarządzono uzgadnianie z Prezydium Rady Ministrów zarówno organizacji, jak i programu kursów (pismo okólne Prezesa Rady Ministrów z dnia 16.X 1945 r. Nr 55-11/1).

Na program kursów składały się przedmioty fachowo-administracyjne (I) i polityczno-społeczne (II).

Program ten nieznacznie ostatnio zmodyfikowany przedstawia się następująco:

I. Ustrój państwowy	godzin	22
„ administracyjny	„	26
Zasady postępowania administracyjnego	„	22
Geografia ogólna i gospodarcza Polski	„	22
Ogólne zasady skarbowości, budżetowania i rachunkowości	„	22
Organizacja i technika pracy biurowej	„	22
Statystyka	„	15
Spółdzielczość	„	15
II. Polityka zagraniczna	„	2
„ gospodarcza	„	4
„ przemysłowa	„	2
„ agrarna	„	6
„ odbudowy	„	2
„ społeczna	„	2
„ służby zdrowia	„	2
„ kulturalna	„	2
„ oświatowa	„	2
Zagadnienie ustrojowe w planowaniu	„	2
Planowanie gospodarcze	„	2
„ przestrzenne	„	2
Administracja publiczna, jej rola i zadania w państwie współczesnym	„	2
Razem	godzin	198

Ostatnie wyższe kursy administracyjne trwały około 5 miesięcy z tym, że wykłady odbywały się codziennie z wyjątkiem sobót, niedziel i świąt w godzinach popołudniowych (od 16 do 18, względnie 19).

Dotychczas (t. j. do lipca br.) wzięło udział w wyższych kursach administracyjnych 647 pracowników, z których ukończyło kurs z pomyślnym wynikiem 321 osób.

Obecnie odbywają się dwa równoległe wyższe kursy administracyjne i jeden międzyresortowy w Prezydium Rady Ministrów z 140-ma uczestnikami oraz drugi dla pracowników Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego z 90-ma uczestnikami. Program pozostaje ten sam.

Pierwszy kurs kancelaryjny trwał od 8 stycznia do 15 kwietnia 1946 r.; drugi od 25 kwietnia do 5 lipca 1946 r. Na program kursu składały się następujące przedmioty:

technika biurowa	69 godzin
pisanie na maszynie	80 „
stenografia	70 „
maszyny biurowe	28 „
nauka o Polsce	18 „
Razem	265 godzin

Na oba kursy uczęszczało ogółem 101 pracowników, a ukończyło z pomyślnym wynikiem 53 osoby.

Dnia 8 października br. rozpoczął się trzeci kurs kancelaryjny dla 40 pracowników Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego z następującym programem:

Organizacja i technika biurowa	25 godzin
Ustrój władz administracyjnych	15 „
Gospodarka budżetowa i materiałowa	12 „
Statystyka	6 „
Razem	58 godzin

W przygotowaniu są dwa średnie kursy administracyjne: jeden międzyresortowy na około 100 uczestników, drugi dla pracowników Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego na około 70 osób.

Ponadto poczyniono przygotowania do zorganizowania korespondencyjnego kursu administracyjnego w celu umożliwienia pracownikom zamieszkałym na prowincji doszkalania się w zawodzie pracownika administracyjnego. Przewiduje się, że kierownictwo tego kursu przejmą zarządy główne związków zawodowych pracowników państwowych, skarbowych i samorządu terytorialnego.

Jan Kościołek

ZAŁATWIANIE SPRAW W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM.

Kodyfikacja norm postępowania administracyjnego ma między innym na celu usprawnienie postępowania władz przy załatwianiu spraw administracyjnych.

Normy te ustalają w interesie publicznym jednolicie całokształt postępowania władz i określają ściśle uprawnienia jednostek w toku tego postępowania — zawsze pod kątem celowości, prostoty i szybkości, t. j. koniecznych elementów sprawnego działania. Nastawienie to widoczne jest z całego szeregu przepisów prawa o postępowaniu administracyjnym. Unikanie niepotrzebnej zwłoki w załatwianiu spraw, niedopuszczanie do przewlekania toku postępowania przez strony, dążenie do przyśpieszenia i uproszczenia postępowania, a także i zaoszczędzenia kosztów, nadawanie decyzjom ujęcia zwięzłego, unikającego rozwlekłości — oto dążenie widoczne z całego szeregu postanowień powyższego prawa[1]). Dążenie to znajduje poza tym swój wyraz w osobnym rozdziale XI rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym (art. 68—71), traktującym o załatwianiu spraw, którego myśl przewodnia zawarta jest w ustępie 1 art. 68, postanawiającym, że „sprawy należy załatwiać bez niepotrzebnej zwłoki i przy tym tak, aby nie cierpiał ani interes publiczny, ani uprawnione interesy osób prywatnych".

Konieczność brania przez władzę pod uwagę przy załatwianiu spraw względów interesu publicznego akcentuje prawo o postępowaniu administracyjnym poza tym w szeregu innych przepisów[2]),

---

[1]) np. art. 2 ust. 3 — (niezwłoczne skierowanie podania niewłaściwie wniesionego), art. 8 (bezzwłoczne zastąpienie urzędnika wyłączonego innym), art. 44 (kierowanie się względami szybkości, prostoty i zaoszczędzenia kosztów przy ustalaniu zakresu postępowania wyjaśniającego), art. 45 (uzależnienie wyznaczenia rozprawy od znacznego przyspieszenia i uproszczenia postępowania), art. 47 (nieprzyjęcie wniosków i zarzutów zgłoszonych celem przewleczenia sprawy), art. 78 (zwięzłość decyzyj), art. 85 (pominięcie w postępowaniu odwoławczym twierdzeń, mających oczywiście na celu przewleczenie sprawy).

[2]) np. w art. 32 ust. 1 i 3, art. 47 ust. 1, art. 74 ust. 2, art. 75 ust. 3, art. 87 ust. 4, art. 102 ust. 1.

zaś wszystkie postanowienia jego zapewniają również uwzględnianie interesów osób prywatnych, biorących udział w postępowaniu, a konieczność uwzględnienia tych interesów została w niektórych postanowieniach wyraźnie podkreślona[3]).

Przepisy wspomnianego wyżej rozdziału XI mają na celu zapewnienie sprawnego toku postępowania przez zakreślenie terminów, w jakich sprawy mają być załatwiane.

W szczególności przepisy te rozróżniają:

a) sprawy załatwiane niezwłocznie, zasadniczo w formie ustnej,

b) sprawy załatwiane w formie pisemnej,

uzależniając od formy załatwienia czas, w jakim załatwienie powinno nastąpić.

I. Sprawy załatwiane niezwłocznie, zasadniczo w formie ustnej.

Do spraw tych należą te, które nie wymagają zbierania przedwstępnych informacyj, dochodzeń, opinji i t. p., a dla których pisemna forma załatwienia nie jest wymagana w obowiązujących przepisach, ani też nie leży w wyraźnym interesie strony.

Tego rodzaju sprawy należy załatwiać o ile możności w formie ustnej i bezpośredniej, w każdym zaś razie (nawet wtedy, gdy się je załatwia decyzją wydaną na piśmie) z reguły niezwłocznie, t. j. bez niepotrzebnej zwłoki, ogłaszając odnośną decyzję obecnej stronie (art. 80 ust. 1), wzgl. — jeżeli decyzję wydaje się w nieobecności strony — doręczając jej decyzję na piśmie.

Ustną i bezpośrednią formę załatwienia należy stosować jedynie „o ile możności", a więc w tych wypadkach, w których pisemna forma załatwienia nie jest nakazana obowiązującymi przepisami, lub wskazana w interesie strony.

Ta forma załatwienia da się zastosować jedynie w stosunku do osób obecnych w urzędzie, albo też obecnych w miejscu urzędowania władzy poza siedzibą urzędu, w czasie wyjazdu służbowego przedstawiciela władzy.

Powyższa forma i szybkość załatwienia (niezwłocznie) jest możliwa nie tylko w sprawach mniejszej wagi, drobnych i nieskomplikowanych, nie wymagających przeprowadzania postępowania wyjaśniającego, a tym mniej rozprawy ustnej, ale również w sprawach nawet dużej wagi, wymagających natychmiastowej decyzji władzy, w których stan faktyczny jest dostatecznie jasny i na niezwłoczne wydanie decyzji pozwala.

Istotna treść czynności urzędowej przy takich załatwieniach ma być stwierdzona w spisanym w tym celu protokóle[4]), lub też w formie adnotacji na akcie[5]).

---

[3]) np. w art. 68 ust. 1, 3 art. 74 ust. 2, art. 77 ust. 1, art. 87 ust. 4, art. 90.

[4]) art. 19 i 20 rozp. o post. adm.

[5]) art. 21 rozp. o post. adm.

II. Sprawy załatwiane w formie pisemnej.

Wszystkie inne sprawy, t. j. nie nadające się do niezwłocznego, w miarę możności ustnego i bezpośredniego załawienia, załatwia się w formie pisemnej. Forma ta obejmuje nie tylko doręczenie decyzji na piśmie, ale również ujęcie w formę pisemną postępowania poprzedzającego decyzję.

W szczególności forma powyższa ma być stosowana we wszystkich wypadkach, w których nie może nastąpić zastosowanie formy ustnej, a zatem:

a) w sprawach, które wymagają zbierania przedwstępnych informacyj, dochodzeń, opinji itp. Będą to zatem sprawy, w których zachodzi potrzeba przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, a zatem przeprowadzenia przez władzę dowodów (np. przesłuchania świadków, biegłych, odbycia oględzin na miejscu i t. p.);

b) w sprawach, w których formy pisemnej wymagają wprost lub pośrednio obowiązujące przepisy. Należą tu zwłaszcza sprawy, w których przepisy prawne przewidują przeprowadzenie rozprawy ustnej (art. 45 post. adm.), względnie sprawy, w których władza uzna przeprowadzenie rozprawy za potrzebne, oraz sprawy, których załatwienie w formie pisemnej jest z natury rzeczy konieczne (np. udzielenie koncesji, sprawy obywatelstwa i t. p.);

c) w sprawach, których załatwienie w formie pisemnej leży niewątpliwie w interesie strony. Do tej kategorii należą te sprawy, w których np. stronie chodzi o udzielenie jej pewnego upoważnienia, zezwolenia, zaświadczenia i t. p., którym mogłaby się wobec władz i osób trzecich wykazać. Do tej kategorii zaliczyć należy też te wypadki, w których strona na podstawie przepisu ustawowego może żądać doręczenia jej decyzji na piśmie (np. na podstawie art. 80 post. adm.). Należą tu też wypadki, w których decyzja główna zostaje wydana w nieobecności strony, a zatem w myśl art. 80 ust. 2 powinna być doręczona na piśmie, — co oczywiście leży w wyraźnym interesie strony nieobecnej w czasie wydania decyzji.

Terminy załatwienia powyższych spraw. Poza wypadkami, w których chodzi o sprawy załatwiane niezwłocznie zasadniczo w formie ustnej (Kategoria I), rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym przewiduje dla załatwienia innych spraw maksymalne terminy zakreślone w ust. 4 i 5 art. 68.

Przy załatwianiu tych spraw obowiązuje ogólna zasada, że należy je załatwiać „z możliwym pośpiechem“, a zatem bez niepotrzebnej zwłoki. Wspomniane wyżej maksymalne terminy wyznaczone do załatwienia spraw, zależą od tego, czy chodzi o sprawy załatwiane przez władze administracji ogólnej w zakresie Ministerstwa Administracji Publicznej, czy też przez inne władze, lub choćby przez władze administracji ogólnej, ale w zakresie innego Ministerstwa (sprawy zespolone).

W pierwszym wypadku (sprawy załatwiane przez władze administracji ogólnej w zakresie Ministerstwa Administracji Publicznej) termin zakończenia sprawy wynosi 3 miesiące, a jeżeli sprawa ma być w myśl obowiązujących przepisów załatwiona po porozumieniu się z inną władzą — termin wynosi 5 miesięcy, o ile poszczególne przepisy nie ustalają terminów innych, dłuższych lub krótszych. W takich wypadkach obowiązują te ostatnie terminy.

Maksymalny termin załatwienia wszystkich innych spraw i przez wszystkie inne władze wynosi 6 miesięcy.

Do powyższych 3, 5 i 6 mies. terminów nie wlicza się (art. 69)

a) terminów specjalnych, przewidzianych w poszczególnych przepisach prawnych dla dopełnienia warunków wymaganych przez te przepisy. Do terminów takich należy np. 14-dniowy termin przewidziany w art. 14 § 2 prawa o postępowaniu wywłaszczeniowym[6]) dla zgłaszania wniosków i sprzeciwów w sprawie zamierzonego wywłaszczenia;

b) okresów zwłoki spowodowanych bądź wyraźną winą osób interesowanych, bądź okolicznościami niezależnymi od władzy decydującej. Jeżeli więc np. strona wezwana do złożenia wyjaśnień w zakreślonym terminie, nie złożyła ich i spowodowała tym konieczność ponownego wezwania jej, to wywołany tym okres zwłoki nie ulega zaliczeniu do wspomnianych terminów 3, 5 i 6-miesięcznych. Podobnie nie zalicza się do tych terminów np. okresu choroby świadka, którego zeznania były dla wyjaśnienia sprawy konieczne, a które nie mogły być w czasie choroby złożone, jeżeli choroba ta spowodowała zwłokę w ukończeniu sprawy;

c) okresów, przez które postępowanie administracyjne było wstrzymane na podstawie art. 74 ust. 2 i 3 rozp. o post. adm.

Wspomniane wyżej maksymalne terminy ukończenia spraw nie są oczywiście terminami zawitymi (prekluzyjnymi). władza zatem mimo przewleczenia się sprawy i niezałatwienia jej w terminie, może (i powinna) sprawę załatwić, a jedynym skutkiem niedotrzymania terminu przez władzę, przewidzianym przez rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym (art. 70), jest prawo do żądania przez stronę, by sprawa została przekazana do instancji wyższej, celem załatwienia (t. zw. prawo dewolucji)[7]).

Niektóre przepisy ustawowe przewidują jednak również i n n e n a s t ę p s t w a niezałatwienia sprawy, lub niewydania pewnej decyzji przez władzę w terminach przez te przepisy zakreślonych. Do przepisów takich należy np. przepis art. 61 ustawy z dnia 17

[6]) rozporzadzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. (poz. 776 Dz. Ust.).

[7]) „rozporzadzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o postepowaniu administracyjnym z 22 marca 1923 r. nie przewiduje, poza uprawnieniem strony określonym w art. 70 żadnych skutków prawnych na wypadek niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 63 tegoż rozporządzenia" (wyrok N. T. A. z 22 grudnia 1931 r. l. rej. 9707/30. Zb. wyr. Nr 472 A).

lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (poz. 164 Dz. Ust.), postanawiający, że o ile urzędnikowi nie zakomunikowano w ciągu 4 tygodni żadnej decyzji w sprawie zgłoszenia przez niego wystąpienia ze służby, wówczas zgłoszenie to uważa się za przyjęte. Podobnie należy tu np. przepis art. 13 prawa o stowarzyszeniach (poz. 808/32 Dz. Ust.), postanawiający, że jeżeli władza w ciągu 4 tygodni od zgłoszenia nie zakaże założenia stowarzyszenia, może ono rozpocząć swoją działalność, lub przepis art. 16 ust. 2 powyższego prawa postanawiający, że w razie nierozwiązania stowarzyszenia w ciągu 2 miesięcy od zawieszenia jego działalności, zawieszenie to traci moc.

O ile wypadki takie nie zachodzą, t. j. o ile poszczególne przepisy ustawowe nie przewidują takich konkretnych następstw niewydania przez władzę decyzji w pewnym terminie, wówczas ma zastosowanie wspomniany wyżej przepis art. 70 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym.

O ile strona na podstawie tego przepisu zażądała przekazania sprawy do instancji wyższej, wówczas władza niższa, która nie załatwiła sprawy w terminie zakreślonym w art. 68 ust. 4 lub 5, obowiązana jest najdalej w ciągu trzech dni przekazać do instancji wyższej odnośne podanie strony wraz z aktami sprawy, bądź też z wyjaśnieniem, że w danym wypadku nie zaszło wogóle przekroczenie terminów z art. 68 z tego powodu, że od terminów tych należy odliczyć okresy przewidziane w art. 69 (wyżej już omówione).

Jeżeli władza wyższa podzieli to stanowisko, wówczas żądania strony nie uwzględni, a władza niższa powołana będzie w dalszym ciągu do załatwienia danej sprawy. Jeżeli natomiast władza wyższa stanowiska tego nie podzieli i dojdzie do wniosku, że terminy z art. 68 zostały istotnie przekroczone, zażąda od władzy niższej przekazania sobie akt sprawy.

Władza wyższa, która załatwia sprawę za władzę niższą, działa w charakterze tej instancji, za którą spełnia tę czynność. Odwołanie od wydanej przez władzę wyższą decyzji — o ile jest ono dopuszczalne — rozstrzyga władza instancyjnie wyższa od władzy, która decyzję wydała. Jeżeli więc np. starosta nie załatwił pewnej sprawy (z zakresu działania Min. Adm. Publ.) mimo upływu 3 miesięcy, wówczas na żądanie strony nastąpi przekazanie tej sprawy do wojewody, celem jej załatwienia. Wojewoda wydając decyzję w tej sprawie, będzie działał w charakterze władzy I instancji, a od decyzji jego będzie służyło stronie odwołanie do Ministerstwa Administracji Publicznej, o ile od decyzji I instancji w danej sprawie służy odwołanie do drugiej instancji, t. j. o ile decyzja I instancji w takich sprawach szczególnym przepisem prawnym nie została uznana za ostateczną.

Wspomniane wyże prawo t. zw. dewolucji, przewidziane w art. 70 post. adm., ma na celu przyspieszenie załatwiania spraw przez

stworzenie pewnego rodzaju bodźca dla władz administracyjnych w tym kierunku.

Rozważenia wymaga przy tym kwestia, czy terminy przewidziane w art. 68 i prawo dewolucji z art. 70 odnoszą się również do spraw, będących w załatwieniu władzy II instancji (odwoławczej), o ile nie jest nią oczywiście władza naczelna.

W tym kierunku rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym nie zawiera wyraźnych postanowień[8]). Brzmienie jednak art. 68 i 70 post. adm. nie tylko nie wyklucza stosowania tych przepisów również i w postępowaniu przed instancją odwoławczą, ale brzmienie art. 70 nawet zdaje się wskazywać na wolę ustawodawcy, by wspomniane przepisy i w postępowaniu odwoławczym mogły być stosowane. Mianowicie art. 70 używa określeń „władza wyższa" i „władza niższa" (nie zaś władza I, względnie II instancji), co pozwala na interpretację, że w wypadkach, gdy władza II instancji nie będąca władzą naczelną, przekroczy termin załatwienia przewidziany w art. 68, to wówczas strona może żądać od niej, jako od „władzy niższej", przekazania sprawy do władzy naczelnej, jako do „władzy wyższej"[9]).

Pozostawienie sprawy bez załatwienia.

Według art. 71 post. adm. jeżeli nie ma podstawy prawnej lub faktycznej do merytorycznego załatwienia sprawy, będącej przedmiotem podania, władza pozostawia je bez załatwienia, a sprawę już wszczętą umarza, czyniąc odpowiednią adnotację na akcie i „w miarę okoliczności" zawiadamiając petenta.

Ujęcie powyższego przepisu jest za szerokie. Nie zawsze bowiem, gdy nie ma podstawy do merytorycznego załatwienia, może nastąpić „pozostawienie podania bez załatwienia". W szczególności nie będzie to mogło nastąpić w wypadkach, gdy nie ma wprawdzie podstawy do merytorycznego załatwienia, jest natomiast podstawa do załatwienia formalnego (np. do uznania się przez daną władzę za niewłaściwą).

Ponadto przepis art. 71, pozwalający władzy na pozostawienie podania „bez załatwienia" i bez zawiadomienia o tym petenta, wydaje się życiowo nieuzasadnionym. Jest on też nieskoordynowany z innymi przepisami rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym.

Pozostawienie podania bez załatwienia jest bowiem niewątpliwie decyzją władzy w tym kierunku, że nie ma podstawy prawnej lub faktycznej do merytorycznego załatwienia sprawy, wobec czego

---

[8]) art. 94 postanawiający, że do decyzyj władzy odwoławczej mają zastosowanie przepisy zawarte w art. 72—81 i nie wymieniający art. 68—70, nie daje podstawy do wniosku, by te ostatnie artykuły nie miały zastosowania w postępowaniu przed władzą II instancji, art. 94 bowiem odnosi się jedynie do decyzyj, nie zaś do postępowania poprzedzającego wydanie decyzji.

[9]) J. S. Langrod „O tzw. milczeniu władzy", Kraków 1939 r., str. 65 i nast.

decyzja taka może być kwestionowana przez stronę zarówno w toku instancji, jak i w drodze skargi do N. T. A.[10]). Tym samym więc władza powinna zawiadomić petenta, dlaczego sprawę pozostawia bez załatwienia lub umarza, choćby tylko z uwagi na końcowe postanowienie art. 68 ust. 3[11]).

Wyraźne brzmienie art. 71 pozwala jednak władzy podania w nim wskazane pozostawiać bez załatwienia, t. j. składać je do akt, przy czym zawiadomienie o tym petenta pozostawione jest uznaniu władzy. O ile władza o tym petenta zawiadomi, to jak wyżej zaznaczono, petent będzie mógł w trybie odwołania lub skargi do N. T. A. kwestionować zasadność stanowiska władzy co do istnienia podstawy prawnej lub faktycznej do załatwienia jego podania[12]).

B. M.

---

[10]) wyrok N. T. A. z dnia 21 kwietnia 1937 r. l. rej. 2821/34 O. P A. Nr 2059.

[11]) Baumgart i Habel — Prawo o N. T. A. i o postępowaniu administracyjnym. Warszawa 1933, str. P. 40.

[12]) W literaturze istnieje rozbieżność w poglądach na skutki prawne, jakie wywołuje stosowanie art. 71. W szczególności szereg autorów jest zdania, że akty administracyjne wydawane na podstawie art. 71, decyzjami nie są. Zob. M Pawlikowski „Art. 71 rozp. o post. adm." w Nr 24 „Gazety Administracji" z 1931 r.

Prof. J. S Langrod op. cit. str. 66 i nast.

J. Pokrzywnicki „Postęp. admin." w Nr 16 „Gazety Administracji" z 1939 r., str. 981.

POSTANOWIENIA EGZEKUCYJNE I KARNE W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM.

W przypadkach, określonych w art. 32 prawa o postępowaniu administracyjnym, władza orzekająca ma nie tylko prawo żądania od strony wyjaśnień na piśmie, lecz może również zarządzić osobiste stawiennictwo w celu udzielenia wyjaśnień. Takie same uprawnienia służą władzy w myśl art. 57 i 62 w stosunku do świadków i biegłych. Strony świadkowie i biegli, którzy bez usprawiedliwionej przyczyny nie stawią się na wezwanie władzy lub też odmówią[1]) udzielenia na piśmie żądanych wyjaśnień lub zeznań, podlegają w celu wymuszenia karze pieniężnej do 500 zł.[2]), a w razie ponownego niewykonania żądania władzy karze pieniężnej do 1000 zł. i mogą być wówczas sprowadzeni przymusowo. Kary pieniężne nakładane są przez władzę, jak to wyraźnie zaznacza ust. 1 art. 108, w celu wymuszenia. Są one więc karami za nieposłuszeństwo wobec nakazu władzy i stanowią środek przymusowy, stosowany na zasadzie specjalnego przepisu uprawniającego władzę do nakładania tych kar tylko we wspomnianych dwóch przypadkach. Ponieważ władza przy ponownym niewykonaniu jej żądania ma prawo nie tylko nałożyć wyższą karę pieniężną, lecz ponadto zarządzić przymusowe sprowadzenie, zastosowanie tego środka przymusowego zawsze daje władzy możność uzyskania żądanych wyjaśnień lub zeznań, prowadzi więc do celu. Dlatego też stosowanie dalszych, surowszych środków przymusowych, a w szczególności aresztu zastępczego w razie nieściągalności kary pieniężnej, nie jest już dopuszczalne, co wynika z następujących rozważań: O areszcie zastępczym art. 108 nie wspomina. Dla uzyskania więc odpowiedzi na pytanie, czy może on być stosowany, należy sięgnąć do przepisów rozporządzenia o postępowaniu przymusowym w administracji[3]), stanowiącego normę ogólną w stosunku do specjalnej normy art. 108 prawa o postępowaniu administracyjnym. Artykuły zaś 5 i 6 rozporządzenia o postępo-

---

[1]) Odmowa może być formalna, t. j. odmowna odpowiedź, albo też faktyczna, t. j. nieudzielenie odpowiedzi w terminie wyznaczonym.

[2]) Kary pieniężne ustalone w art. 108 i 109 na 50 i 100 zł., podwyższone zostały dziesięciokrotnie dekretem z 16.XI 1945 r. (poz. 312 Dz. Ust.).

[3]) Poz. 342 Dz. Ust. z 1928 r.

waniu przymusowym w administracji postanawiają, że należy zawsze stosować najłagodniejszy środek przymusowy, prowadzący do celu, że stosowanie przymusu należy utrzymać w granicach niezbędnej potrzeby, oraz że stosowanie przymusu ustaje z chwilą osiągnięcia zamierzonych skutków. Skoro więc sprowadzenie opornej strony, świadka lub biegłego prowadzi do celu, dając władzy możność otrzymania żądanych wyjaśnień lub zeznań, a w porównaniu z aresztem jest środkiem niewątpliwie łagodniejszym, należy dojść do wniosku, że areszt zastępczy nie może być stosowany w stosunku do stron, świadków i biegłych, którzy czy to nie stawili się na żądanie władzy, czy też odmówili złożenia na piśmie żądanych od nich wyjaśnień lub zeznań.

Inna natomiast jest sytuacja, jeżeli strona, świadek lub biegły zjawił się na wezwanie władzy lub też został przymusowo sprowadzony i bez usprawiedliwionej przyczyny odmawia złożenia u s t n y c h wyjaśnień lub zeznań. Ponieważ art. 108, jako norma specjalna sprawą odmowy ustnych wyjaśnień lub zeznań się nie zajmuje, należy znów sięgnąć do postanowień postępowania przymusowego w administracji jako normy ogólnej, a mianowicie do art. 48[4]), który przewiduje, że kara pieniężna celem przymuszenia może być stosowana kilkakrotnie w tym samym lub coraz wyższym wymiarze, przyczym jednak każdorazowy jej wymiar nie może przekraczać 500 zł. lub 5 dni a r e s z t u z a s t ę p c z e g o. W razie więc odmowy strony, świadka lub biegłego udzielenia u s t n y c h wyjaśnień lub zeznań, areszt zastępczy może być stosowany, jeżeli kara pieniężna okaże się nieściągalną[5]).

Kary pieniężne, wymierzane stronom, świadkom i biegłym na zasadzie art. 108 ust. 1, mogą być ściągane dopiero po upływie 14 dni od daty doręczenia lub ogłoszenia decyzji wymierzającej karę. W myśl bowiem ust. 2 art. 108 w ciągu tego terminu ukarani mogą przedstawić władzy przyczyny niestawiennictwa, a władza może uchylić nałożoną karę pieniężną, jeżeli przyczyny te uzna za usprawiedliwione. W tym ostatnim przepisie popada, że mowa w nim jest tylko o przedstawieniu przyczyn n i e s t a w i e n n i c t w a, podczas gdy ust. 1 art. 108 pozwala władzy na nałożenie kary nie tylko za niestawiennictwo, lecz także za o d m o w ę z ł o ż e n i a n a p i ś m i e żądanych wyjaśnień lub zeznań. Istnieje więc luka w przepisie ust. 2 art. 108, którą wypełnić należy drogą interpretacji tego przepisu w tym sensie, że w razie ukarania strony, świadka lub biegłego za niezłożenie na piśmie żądanych wyjaśnień lub zeznań, mogą oni w ciągu 14 dni usprawiedliwić — nie to, że się nie stawili, bo stawiennictwa osobistego władza wcale od nich nie żądała, lecz usprawiedliwić mogą to, że nie złożyli na piśmie żądanych od nich wyjaśnień lub zeznań. Ponadto ust. 2 art. 108 zawiera — moim zda-

[4]) W brzmieniu noweli z 23.X 1945 r. (poz. 284 Dz. Ust.).

[5]) Patrz też okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Nr 78 z 29.XI 1935 r. (Dz. Urzęd. M. S. Wewn. Nr 38, poz. 203).

niem — jeszcze jedną nieścisłość. Stanowi on mianowicie — jak wspomniano — że w razie uznania podanych przez stronę, świadków lub biegłych przyczyn niewykonania żądania władzy za usprawiedliwione, władza m o ż e uchylić nałożoną karę pieniężną. Sądzę, że w takim przypadku władza ma o b o w i ą z e k uchylenia nałożonej kary, skoro sama uznała, że przytoczone przez ukaranego przyczyny usprawiedliwiają jego zachowanie się. Uznając tłumaczenie ukaranego za dostatecznie usprawiedliwiające jego postępowanie, a mimo to podtrzymując swoje orzeczenie karne i egzekwując je, władza postąpiłaby przecież nielogicznie.

Przepisy art. 109 rozpatrywać należy łącznie z przepisami powołanego w nim art. 67, ponieważ obie te normy dotyczą tego samego przedmiotu, a art. 109 jest uzupełnieniem art. 67. Ten ostatni artykuł stanowi, że za n i e w ł a ś c i w e zachowanie się w czasie rozprawy lub innych czynności urzędowych strony, świadkowie i biegli mogą być w y d a l e n i z miejsca rozprawy i z tych czynności przez kierującego nimi urzędnika. W myśl zaś art. 109 n i e p r z y s t o j n e, a więc bardziej rażące zachowanie się w urzędzie, może spowodować nie tylko usunięcie winnego z czynności urzędowych, lecz ponadto ukaranie go przez władzę grzywną do 1000 zł. Wyjaśnić należy, że jakkolwiek art. 109 mówi tylko o nieprzystojnym zachowaniu się w u r z ę d z i e, to jednak przyjąć trzeba, że ustawodawca pod pojęciem urzędu rozumiał w tym przypadku nie wyłącznie lokal urzędowy, lecz raczej miejsce, w którym w danej chwili odbywa się urzędowanie władzy w sposób widoczny i jawny dla otoczenia. Dlatego też sankcje karne, przewidziane w art. 109, mogą być w stosunku do osób zachowujących się nieprzystojnie stosowane nie tylko wówczas, gdy czynności władzy odbywają się w jej lokalu urzędowym, lecz także wtedy, gdy urzędowanie odbywa się poza tym lokalem[6]).

Pod taką samą sankcję karną grzywny podpada wniesienie do urzędu podania, które zawiera wyrażenia nieprzystojne lub jest utrzymanie w tonie niewłaściwym i nieodpowiadającym godności urzędu.

W związku z ukaraniem pewnego adwokata, jako przedstawiciela strony za wniesienie podania, utrzymanego, zdaniem władzy, w tonie niewłaściwym i nieodpowiadającym godności urzędu, polegającym na użyciu przez niego zwrotu, że „w razie nieuwzględnienia jego ż ą d a n i a zaskarży władzę i narazi ją na straty", rozstrzygnięta została przez Sąd Najwyższy kwestia, czy użycie takiego zwrotu jest karalne. Sąd Najwyższy[7]) temu zaprzeczył, wywodząc między innymi, że „jeśli w państwie samowładnym obywatel musiał p o k o r n i e p r o s i ć władzę i proszenie takie uważać ponadto za zaszczyt („mam zaszczyt pokornie prosić"), to w państwie prawo-

[6]) Patrz okólnik M. S. Wew., przytoczony w uwadze 5).
[7]) Wyrok z 28.I 1937 r. — O. P. A. Nr 2473.

rządnym, jak Polska, gdzie stosunki wzajemne władz i obywateli reguluje prawo, obywatel może żądać tego, co uważa za swoje prawo. Stwierdza to wyraźnie kodeks postępowania karnego, który np. w art. 80 powiada dosłownie: „oskarżony już podczas śledztwa, może żądać...". Również ten sam zwrot spotykamy i w art. 237 k. p. k gdzie powiedziano: „osoby biorące udział w czynności (sądowej) mogą żądać...". Jedna z przyjętych form orzeczeń Sądu Najwyższego brzmi: „Kasacja żąda uchylenia wyroku". Gdy zatem wyraz „żądać", „żąda" uznany został za całkiem dopuszczalny w stosunku do władz sądowych, to nie ma żadnych podstaw do uznania tego wyrazu za niewłaściwy i nie odpowiadający godności urzędu, gdy chodzi o władze administracyjne. Zaznaczenie zaś oskarżonego, działającego w imieniu swojej klientki, że w razie nieuwzględnienia jego żądania zaskarży Kuratorium i narazi przeto na straty, również nie zawiera nic niewłaściwego i nieodpowiadającego godności urzędu. Skoro jest dopuszczalny środek prawny, to wolno adwokatowi zaznaczyć, że w razie nieuwzględnienia jego żądania ze środka tego skorzysta".

W orzeczeniu wymierzającym grzywnę na zasadzie art. 109 należy na wypadek jej nieściągalności oznaczyć karę zastępczego aresztu według słusznego uznania władzy, jednak nie wyższą niż 3 dni. Władzy administracyjnej nie wolno więc w żadnym przypadku oznaczyć kary zastępczego aresztu ponad 3 dni. Z chwilą jednak, gdy sprawa na żądanie ukaranego skierowana została do sądu[8]), sąd nie jest już — jak to wynika z wyroku Sądu Nawyższego[9]) — skrępowany przepisem art. 109 i może oznaczyć karę zastępczego aresztu zgodnie z art. 10 prawa o wykroczeniach[10]), niezależnie od norm ustanowionych w art. 109 prawa o postępowaniu administracyjnym, może więc oznaczyć karę zastępczego aresztu ponad 3 dni. Dla uzasadnienia swego stanowiska Sąd Najwyższy przytacza, że „zgodnie z art. 13 przepisów wprowadzających kodeks karny i prawo o wykroczeniach[11]) do przestępstw przekazanych orzecznictwu władz administracyjnych mają zastosowanie przepisy części ogólnej prawa o wykroczeniach, niezależnie od kar określonych w ustawach szczególnych. Zamiana zatem wymierzonej grzywny na wypadek nieściągalności na areszt winna być przez sąd dokonana na zasadach określonych w art. 10 prawa o wykroczeniach, niezależnie od norm ustanowionych w prawie o postępowaniu administracyjnym. Orzeczenie więc przez sąd czterech dni aresztu na wypadek nieściągalności grzywny (wymierzonej w kwocie 20 zł.), jest zgodne z zasadami art. 10 prawa o wykroczeniach".

Ukaranie winnego grzywną za nieprzystojne zachowanie się w stosunku do przedstawiciela władzy orzekającej nie wyklucza

[8]) Art. 640 k. p. k.
[9]) Z 22.IX 1936 r. L. 3k 1075/36 — Zb. Orzecz. Izby Karnej S. N. Nr 63/1937.
[10]) Poz. 572 Dz. Ust. z 1932 r.
[11]) Poz. 573 Dz. Ust. z 1932 r.

w myśl ust. 3 art. 109 możności skierowania sprawy przeciwko winnemu na drogę sądową np. z art. 128, 132 kodeksu karnego, przewidujących kary za nieprzyzwoite zachowanie się podczas zajęć urzędowych organu państwowego lub samorządowego w siedzibie lub poza siedzibą urzędu oraz za znieważenie urzędnika podczas pełnienia obowiązków służbowych.

Podkreślić należy, że — jak to orzekł Sąd Najwyższy[12]) — wniesienie podania utrzymanego w tonie niewłaściwym i nieodpowiadającym godności urzędu wtedy tylko podpada pod sankcje, przewidziane w art. 109, jeżeli wniesione ono zostało do urzędu, wykonywującego funkcje publiczno-prawne, a więc do władzy administracji publicznej, rządowej lub samorządowej. Nie wypełnia zatem znamion wykroczenia, przewidzianego w art. 109, wniesienie takiego podania np. do administracji gazowni lub elektrowni miejskiej. „Okoliczność bowiem, że przedsiębiorstwa, którymi są gazownia i elektrownia, prowadzone są przez zarząd miejski, nie nadaje ich administracji cech urzędu, wykonywującego funkcje publiczno-prawne, do rzędu których nie należy dostarczanie ludności na mocy umowy i zgodnie z jej warunkami gazu czy też prądu, nie należące do rzędu spraw załatwianych w zakresie prawa administracyjnego".

W myśl art. 110 kary pieniężne z art. 108 i grzywny z art. 109 nakładane są zawsze przez p o w i a t o w ą władzę administracji ogólnej, jako władzę egzekucyjną. Ta władza zarządza również przymusowe sprowadzenie stron, świadków i biegłych po myśli art. 108. Jeżeli zatem którakolwiek i n n a władza administracji rządowej lub samorządowej uzna nałożenie kary pieniężnej lub grzywny, albo też przymusowe sprowadzenie za konieczne, obowiązana jest zwrócić się z odpowiednim żądaniem do właściwej powiatowej władzy administracji ogólnej, przedstawiając powody swego żądania i dołączając potrzebne akty. Przed zadośćuczynieniem temu żądaniu władza ta ma prawo zbadania jego prawności i celowości, z czego wynika, że gdyby żądanie takie uznała za nieprawne lub niecelowe, może odmówić jego wykonania. To uprawnienie do badania prawności i celowości żądania nie służy jednak powiatowej władzy administracji ogólnej w stosunku do żądania pochodzącego od władzy w y ż s z e j instancji.

Kara pieniężna, nakładana na zasadzie art. 108, jest — jak już wspomniano — środkiem przymusowym. Orzeczenie, nakładające tę karę, nie ma więc charakteru orzeczenia karno-administracyjnego w rozumieniu art. 640 kodeksu postępowania karnego. Dlatego też osoba, na którą kara ta została nałożona, nie może żądać skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego, lecz może się tylko odwołać do wyższej instancji administracyjnej, t. j. do wojewody, a w Warszawie i Łodzi do prezydenta miasta.

---

[12]) Wyrok z 27.I 1938 r. L 3k 1601/37 — Zb. Orz. Izby Kar. S. N. Nr 192/38.

Inaczej sprawa przedstawia się z grzywną, nałożoną na podstawie art. 109. Orzeczenie nakładające grzywnę jest orzeczeniem karno-administracyjnym, wobec czego ukaranemu nie służy prawo odwołania się do wyższej instancji administracyjnej, lecz tylko prawo żądania skierowania sprawy do sądu.

W obu natomiast przypadkach, a więc zarówno w razie wniesienia odwołania od orzeczenia nakładającego karę pieniężną na podstawie art. 108, jak i w razie złożenia przez ukaranego na grzywnę na zasadzie art. 109 żądania skierowania sprawy do sądu, orzeczenie karne może być przez władzę wykonane, ponieważ w myśl wyraźnego przepisu ustawowego (ust. 2 i 3 art. 110) ani wniesienie odwołania, ani też zgłoszenie żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego n i e w s t r z y m u j e ściągnięcia nałożonej kary pieniężnej wzgl. grzywny.

Jeżeli zaś powiatowa władza administracji ogólnej zarządziła po myśli art. 108 przymusowe sprowadzenie strony, świadka lub biegłego, wówczas osobom tym służy wprawdzie odwołanie przeciwko temu zarządzeniu, lecz oparte ono może być w y ł ą c z n i e na twierdzeniu, że w danym przypadku zachodzi jeden z powodów odwoławczych, wymienionych w ust. 1 pkt. a) i b) oraz w ust. 2 art. 13 rozporządzenia o postępowaniu przymusowym w administracji. I w tym wypadku jednak odwołanie nie ma mocy wstrzymującej.

T. S.

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

Dekret z 5.IX 1947 r. (Dz. Ust. Nr 59, poz. 316) nadaje tym istniejącym na obszarze Rzeczypospolitej związkom religijnym, które swój byt opierają na przepisach obowiązujących tylko na części terenu Państwa, charakter związków religijnych prawnie uznanych w całym Państwie. Dotyczy to mianowicie Kościoła Ewangelicko-Reformowanego, Kościoła Mariawickiego i Kościoła Starokatolickiego. Jednocześnie dekret ten uchyla szereg przepisów b. państw zaborczych wprowadzając tym samym daleko idące ujednolicenie prawa wyznaniowego.

Z mocy dekretu z 5.IX 1947 r. (Dz. Ust. Nr 59, poz. 318) mienie ruchome i nieruchome osób przesiedlonych do Z. S. R. R., pozostałe na obszarze Państwa Polskiego, przechodzi z chwilą przesiedlenia tych osób na własność Państwa bez odszkodowania i wolne od wszelkich długów i ciężarów, z wyjątkiem służebności, których utrzymanie w mocy powiatowa władza administracji ogólnej uzna za niezbędne. Prawa osób trzecich z tytułu umów o przeniesienie własności, zawartych ważnie przed datą przesiedlenia, zostają jednak zachowane. Oznacza to, że jeżeli osoba, podlegająca wysiedleniu do Z. S. R. R., przed swym wysiedleniem sprzedała w sposób ważny swoją nieruchomość lub ruchomość osobie pozostającej w kraju, wówczas sprzedana nieruchomość lub ruchomość nie przechodzi na własność Państwa.

Pomoc sąsiedzka w rolnictwie, która w latach 1945 i 1946 istniała na mocy rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych (poz. 87 Dz. Ust. z 1945 r. i poz. 222 Dz. Ust. z 1946 r.), ujęta została obecnie w formę dekretu z 12.IX 1947 r. (Dz. Ust. Nr 59, poz. 320), obowiązującego do 31.XII 1949 r. z tym, że moc obowiązująca tego dekretu może być w drodze rozporządzenia Rady Ministrów przedłużona na okres następnych trzech lat.

Dekretem z 5.IX 1947 r. (Dz. Ust. Nr 60, poz. 327) ustalony został zakres działania Ministra Leśnictwa.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z 21.VIII 1947 r. (Dz. Ust. Nr 60, poz. 333) „Liga Lotnicza“ uznana została za stowa-

rzyszenie wyższej użyteczności, a jednocześnie rozwiązane stowarzyszenie „Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej".

Dekret z 24.IX 1947 r. Dz. Ust. Nr 61, poz. 338) wprowadza obowiązek rejestracji dla lekarzy weterynarii i weterynaryjnej służby pomocniczej (felczerów i sanitariuszów weterynaryjnych, oglądaczów zwierząt rzeźnych i mięsa, trichinoskopistów, dezynfektorów i t. d.). W ogłoszonym w tym samym numerze Dz. Ust. (poz. 357) rozporządzeniu wykonawczym Ministra Rolnictwa i Ref. Rol. termin rozpoczęcia rejestracji oznaczony został w miesiąc po ogłoszeniu tego rozporządzenia, t. j. w dniu 29.X 1947 r. Rejestracja trwa dwa miesiące. W pierwszym miesiącu rejestrować się winni lekarze weterynarii, a w ciągu następnego miesiąca pomocnicza służba weterynaryjna. Za uchylenie się od tego obowiązku rejestracji, a także za podanie nieprawdziwych danych lub zatajenie takich, które powinny być ujawnione, grozi kara aresztu do 3 miesięcy i grzywna do 30.000 zł. Ponadto może być orzeczona utrata prawa wykonywania zawodu na okres 2 lat. Orzekają w tych sprawach sądy grodzkie.

Dekret z 24.IX 1947 r. (Dz. Ust. Nr 61, poz. 344) wprowadza dla całego Państwa jednolity kataster gruntowy i budynkowy. Obecnie kataster gruntowy istnieje tylko w b. zaborach pruskim i austriackim, a także na Ziemiach Odzyskanych. Kataster jest to oparty na mapie spis i opis gruntów i budynków, mogących być oddzielnym przedmiotem własności. Służy on za podstawę opisów i planów dla oznaczania nieruchomości przy zakładaniu i prowadzeniu ksiąg wieczystych, do zakładania i prowadzenia ksiąg górniczych, wodnych i innych, do wymiaru danin, podatków i innych świadczeń publicznych, do dostarczania danych dla różnych dziedzin techniki oraz życia społecznego i gospodarczego. Terytorialną jednostką katastralną jest obszar gromady wiejskiej lub gminy miejskiej. Dla każdej takiej jednostki sporządza się operat katastralny, składający się z map, rejestrów i akt. Operaty te są jawne i każdy może je przeglądać, a za opłatą otrzymywać z nich odpisy, wyciągi i odrysy. Operat katastralny musi być przez władze miernicze utrzymywany w zgodności ze stanem na gruncie oraz z wpisami ksiąg wieczystych, górniczych i t. d. Władze sądowe, górnicze i inne z jednej strony, a władze miernicze z drugiej, obowiązane są zawiadamiać się nawzajem w ciągu 30 dni o zmianach powstałych w prowadzonych przez nie aktach i dokumentach, dotyczących tych danych, które zawiera operat katastralny i zmiany te z urzędu wpisywać w odnośnych aktach. Analogiczny obowiązek zawiadamiania (w ciągu 6 tygodni) ciąży na właścicielach nieruchomości i ich pełnomocnikach w stosunku do władz mierniczych pod groźbą grzywny do 5.000 zł., nakładanej w drodze postępowania karno-administracyjnego. Wykonanie tego dekretu wymaga jeszcze wydania kilku rozporządzeń wykonawczych, zapowiedzianych w dekrecie.

Rozporządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z 5.IX 1947 r. (Dz. Ust. Nr 61, poz. 354) ustala, że tytułem wynagrodzenia za d o r ę c z a n i e wezwań i innych pism urzędowych w p o s t ę p o w a n i u p o d a t k o w y m zarządy gminne otrzymują sumę równającą się podwójnej opłacie pocztowej za list zwykły najmniejszej wagi. Dopuszczalne jest jednak również ustalanie w drodze porozumienia wynagrodzenia ryczałtowego. Jak wiadomo, te same zasady obowiązują w postępowaniu administracyjnym.

W Nr 64 Dziennika Ustaw, poz. 373, ogłoszony został dekret z 1.X 1947 r. o p l a n o w e j g o s p o d a r c e n a r o d o w e j. Treść tego dekretu uwzględniona będzie w specjalnym artykule, omawiającym planowanie w gospodarce publicznej.

Rozporządzenie Ministra Oświaty z 20.VI 1947 r. (Dz. Ust. Nr 64, poz. 374), jako rozporządzenie wykonawcze do ustawy o bezpłatnym dostarczaniu d r u k ó w d l a c e l ó w b i b l i o t e c z n y c h i urzędowej rejestracji (poz. 347 Dz. Ust. z 1932 r.) ustala wykaz bibliotek, którym należy dostarczać bezpłatne egzemplarze druków, uchylając zarazem poprzednie rozporządzenie wykonawcze.

PRZEGLĄD CZASOPISM I WYDAWNICTW.

„Rada Narodowa“ Nr 19 i 20 (za październik br.). Nr 19 „Rady Narodowej“ otwiera artykuł Adama Wendla „Statystyka rad narodowych“, podkreślający ważność okólnika rozesłanego przez Biuro Rad Narodowych Rady Państwa, mającego na celu zebranie danych co do składu personalnego terenowych rad narodowych. Następnie Dr. Jerzy Starościak w artykule „Narodne vybory“ (Czechosłowackie rady narodowe) omawia tę instytucję wprowadzoną w toku reformy czechosłowackiej administracji publicznej. W Czechosłowacji zarzucono administrację dualistyczną (rządową i samorządową) i przyjęto system administracji jednolitej, t. j. bez samorządu i odrębnego aparatu rządowego, a z jednym tylko ogólnym aparatem administracji społecznej, (które tworzą „narodne vybory“) — podobnie jak w Anglii, Związku Radzieckim i Jugosławii. Skład osobowy „vyborów“ ustalony został według klucza partyjnego, odpowiadającego ilości głosów, jaka w danym okręgu (miejscowości, powiecie czy województwie) padła na kandydatów danej partii w wyborach parlamentarnych. Najwyższą instancją nadzorczą nad „narodnymi vyborami“ jest Minister Spraw Wewnętrznych. Pewne dziedziny administracji (praca, szkolnictwo, finanse, poczta i t. d.) nie wchodzą w zakres kompetencji „vyborów“ i są prowadzone przez podporządkowane właściwym ministrom specjalne aparaty terenowe.

Z innych artykułów umieszczonych w numerze wymienić należy Eugeniusza Lenkiewicza „Jesienna akcja siewna na Ziemiach Odzyskanych“, Feliksa Jankowskiego „Ukrócić spekulację sianem“, Aleksandra Stolarskiego „Jak uzyskać przydział szkła ogrodniczego“, A. Hebdy „Przepisy prawa cywilnego muszą być przestrzegane“ (wskazujący na konieczność popularyzowania przez gminne rady narodowe zwłaszcza przepisów o obowiązku rejestrowania urodzeń, małżeństw i zgonów), oraz artykuł Antoniny Spandowskiej „Półwysep helski wraca do życia“. Resztę numeru wypełniają: Kronika z życia rad narodowych, bibliografia, „poradnik radnego“, dział porad prawnych oraz dział urzędowy.

Nr 20 „Rady Narodowej" zawiera na wstępie artykuł omawiający postanowienia dekretu z 11 września br. o pomocy sąsiedzkiej w rolnictwie. Następnie Aleksander Stolarski w artykule „Zaopatrzenie w opał wsi i małych miasteczek" omawia zarządzenie Ministerstwa Leśnictwa z września br., mające na celu udostępnienie materiału opałowego ludności wiejskiej i małych miasteczek. Zarządzenie to przewiduje rozwinięcie przez Związek Samopomocy Chłopskiej akcji wykorzystywania przez ludność dla celów opałowych eksploatacji karpiny sosnowej, dającej duże ilości smolnego, wysokokalorycznego opału. Akcja powyższa przy poparciu rad narodowych powinna w poważnym stopniu przyczynić się do rozwiązania problemu zaopatrzenia w opał tej części ludności, która pozbawiona jest przydziałów węglowych. W dalszym artykule „Akcja biblioteczna zadaniem dnia" omawia Helena Kurkowska sprawę zakładania bibliotek powiatowych i miejskich, a między innymi zagadnienia budżetowe z tym związane. Autorka daje również wskazówki co do zakładania bibliotek gminnych. Zarazem w imieniu redakcji „Rady Narodowej" wyraża autorka gotowość do udzielania w tych sprawach przez redakcję radom narodowym potrzebnych wyjaśnień i porad. F. Jankowski w artykule „Sprawozdawczość Wojewódzkich rad narodowych" wskazuje na doniosłość wykonywania przez wojewódzkie rady narodowe przepisów ustawowych o składaniu Biuru rad narodowych Rady Państwa periodycznych sprawozdań z działalności rad. Z innych artykułów wymienić należy artykuł Antoniny Spandowskiej „Miasto już odbudowane" (Gdynia) oraz J. Pawlikowskiego „Dwuletni dorobek Powiatowej Rady Narodowej w Kraśniku".

Poza tym numer zawiera kronikę krajową, poradnik radnego, dział porad prawnych i dział urzędowy, podający ważniejsze okólniki Biura Rad Narodowych Rady Państwa.

„**Demokratyczny Przegląd Prawniczy**" Nr 9 za wrzesień br.

Numer otwiera artykuł Ministra Sprawiedliwości prof. Henryka Świątkowskiego „Nasze zadania" (z okazji 30-lecia sądownictwa polskiego), w którym autor omawia ogólnie działalność sądownictwa w całym tym okresie i zaznacza, że nie miało ono wprawdzie nieraz zrozumienia dla zdecydowanego postępu społecznego, jednak zachowało w ciągu swego trzydziestolecia uczciwość i czystość rąk, obecnie zaś w Odrodzonej Polsce Ludowej staje się sądownictwo jednym z twórczych czynników ustrojowych przy budowie i stabilizacji nowego ładu społecznego. Dr. Emil St. Rappaport w artykule „Pierwociny polskiego sądownictwa państwowego" daje interesujący szkic historyczny tworzenia się sądownictwa w latach 1916 1917. Również wspomnieniom na tle 30-lecia sądownictwa poświęcony jest artykuł Kazimierza Rudnickiego „Minione lata". Dalsze artykuły w tym numerze poświęcone są zagadnieniom fachowym. Wymienić tu należy artykuł Dr. Jana Wasilkowskiego „Hipoteka łączna", Dr.

Ignacego Rożańskiego „Wpływ zmiany wartości pieniądza na zobowiązania pieniężne“, Stanisława Garlickiego „Na marginesie prawa o księgach wieczystych“, Leszka Lernella „Pojęcie organizacji społecznej o znaczeniu ogólno-państwowym“ i Henryka Zapolskiego-Downara „Czy postanowienie o kaucji lub poręczeniu podlega zaskarżeniu“.

Na dalszą treść numeru składają się głosy dyskusyjne w sprawie reformy wymiaru sprawiedliwości, orzecznictwo Sądu Najwyższego, dział recenzji wydawnictw prawniczych (m. in. recenzja pracy Prof. Dr. Konstantego Grzybowskiego „Polskie Prawo Polityczne“ przez Prof. Dr. Stefana Rozmaryna), przegląd czasopism zagranicznych, kronika, oraz nowo wprowadzony dział „Życie sądownictwa“, poświęcony działalności Związku zawodowego pracowników sądowych i prokuratorskich.

„Administracja i samorząd na ziemiach odzyskanych“. — Instytut Prawa Publicznego. Poznań. Nr 9 — 10.

W tak zwanej serii B., podającej teksty obowiązujących przepisów prawnych, ukazał się powyższy zeszyt, zawierający tekst rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 lutego 1928 r. o odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszów publicznych na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego, nie podlegających przepisom dyscyplinarnym, wydanym dla całego obszaru Rzeczypospolitej Polskiej, w brzmieniu nadanym temu rozporządzeniu przepisami dekretu P. K. W. N. z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (poz. 74 Dz. Ust.), a w opracowaniu wybitnego praktyka administracyjnego Saturnina Mravincsicsa.

Autor uwzględnił w wydawnictwie tym również przepisy rozporządzenia Ministra Administracji Publicznej z dnia 15 marca 1945 r. o komisjach dyscyplinarnych przeciwko członkom organów wykonawczych samorządu terytorialnego, powiatowego oraz gmin wiejskich i miejskich.

Wyżej przytoczony dekret, ustanawiający jako organy wykonawcze wojewódzkich rad narodowych — wydziały powiatowe, złożył w ich ręce władzę porządkową nad prezydentami, wiceprezydentami, członkami zarządów miast wydzielonych oraz członkami wydziałów powiatowych, względnie nad burmistrzami, wójtami, sołtysami oraz członkami zarządów gmin wiejskich i miast niewydzielonych i wprowadził dla wymienionych funkcjonariuszy samorządowych osobne komisje dyscyplinarne, wybierane przez wojewódzkie, względnie powiatowe rady narodowe. Tym samym osoby te zostały wyjęte spod działania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 lutego 1928 r. Pod względem formalnym zaś normuje postępowanie dyscyplinarne przeciwko tym osobom powołane wyżej rozporządzenie ministerialne z 15 marca 1945 r.

Tekst rozporządzenia został zaopatrzony gruntownie opracowanymi objaśnieniami i uwagami komentatorskimi, oraz przytoczeniem wiążących się z nim innych przepisów prawnych, przy czym autor uwzględnił też orzecznictwo Komisyj Dyscyplinarnych do 1931 r.

Uwzględnienie w Komentarzu orzecznictwa późniejszego (do 1939 r.) nie mogło nastąpić, gdyż, jak to autor zaznaczył w przedmowie, akta postępowań dyscyplinarnych prawie w zupełności zaginęły, wyjąwszy kilka akt i wyroków dyscyplinarnych, które zachowały się w przypadkowo uratowanych nielicznych aktach osobowych.

Wydawnictwo opracowane bardzo starannie i przejrzyście a korzystanie z niego ułatwia szczegółowy skorowidz rzeczowy.

Życie Gospodarcze — (dwutygodnik, Katowice) Nr 20, 1—15 listopada br.

Numer zawiera szereg artykułów z dziedziny gospodarczej, między innymi prof. Dr. Witolda Krzyżanowskiego „O ustalenie parytetu naszej waluty". Jest to jeden z artykułów ogłoszonych w tym piśmie na skutek rozpisanej ankiety na temat: Kiedy i na jakim poziomie ustabilizować złotego. W artykule swoim autor dochodzi do konkluzji, że nie leży w naszym interesie przyspieszanie chwili ustalenia parytetu złotego. Poza tym zwrócić należy uwagę na artykuł Marcina Głąba „Działalność Ministerstwa Administracji Publicznej w latach 1944/46", oparty na materiale ogłoszonym w numerze specjalnym „Gazety Administracji". Autor omawia obszernie zwłaszcza działalność Departamentu Samorządu, przechodząc kolejno prace poszczególnych jego wydziałów, dotychczasowe wyniki tych prac i aktualne zagadnienia, wymagające unormowania w najbliższej przyszłości. Z innych artykułów wymienić też należy artykuł Dr. J. Kopcia „Wieś w planowaniu", w którym autor podkreśla konieczność istnienia jednego naczelnego czynnika, koordynującego wszystkie poczynania gospodarcze i pozagospodarcze, zwłaszcza w odniesieniu do zagadnień wiejskich, wskazując na kierunki tej działalności, dotychczasowe prace i osiągnięcia.

„Gospodarka planowa" Nr 19 z 20 października br.

Numer otwiera artykuł Aleksandra Hermelina „Podstawy prawne gospodarki planowej w Polsce", omawiający postanowienia dekretu z dnia 1 października br. o planowej gospodarce narodowej. Autor dochodzi do wniosku, że dekret powyższy daje dostateczne podstawy prawne do prowadzenia gospodarki planowej o charakterze normatywnym, co jest nieodzownym warunkiem należytej gospodarki w ustroju demokracji ludowej. Wymienić należy również artykuł Dr. Stanisława Lindberga „O nowej formie podatku gruntowego", omawiający obciążenia tym podatkiem przez niektóre gospodarstwa rolne w ziemiopłodach". Autor zapowiada przy tym ogłoszenie dalszego artykułu, poświęconego zagadnieniu obciążenia rolnictwa z każdego hektara

zagospodarowanej powierzchni rolnej podatkiem gruntowym w naturze, a to na podstawie danych zebranych do połowy lipca br. przez odnośny aparat rządowy do spraw podatku gruntowego. Numer zawiera poza tym szereg innych artykułów z dziedziny życia gospodarczego w kraju i zagranicą.

„Społem“ — dwutygodnik — pismo ruchu spółdzielczego, organ Związku rewizyjnego spółdzielni R. P. Nr 19—21 z 1 listopada br.

Numer zawiera bogatą jak zwykle treść z dziedziny spółdzielczości. Między innymi wymienić należy artykuł Wacława Wojnackiego „Spółdzielczość radziecka w okresie trzydziestolecia 1917-1947“, przedstawiający ewolucję, jakiej spółdzielczość ta ulegała w miarę utrwalania się ustroju kolektywnego. W obecnym okresie (od 1935 r.) następuje przestawienie się spółdzielczości radzieckiej na odcinek wiejski z zadaniem dodatkowego aprowidowania ludności miast i osiedli robotniczych oraz mobilizowania żywnościowych i surowcowych zasobów wsi, w celu polepszenia zaopatrzenia miast.

„Poradnik Pracownika Społecznego“, (Warszawa, ul. Rakowiecka 4 — Wydawnictwo Ministerstwa Kultury i Sztuki), Nr 16 z 15 października br.

Zeszyt zawiera, jak zwykle, bogaty materiał publicystyczny. Między innymi zwrócić należy uwagę na szczegółowo opracowaną przez Andrzeja Ryszkiewicza bibliografię polskich wydawnictw powojennych, dotyczących Związku Radzieckiego. Ponadto zeszyt zawiera kronikę polityczną, gospodarczą, związków zawodowych i oświatową.

„Pracownik Państwowy“ — organ Związku Zawodowego pracowników państwowych R. P. (Warszawa, ul. Nowy Zjazd Nr 1), Nr 10—11 za listopad br.

Podwójny ten numer zawiera między innymi artykuły: St. Bancerza „Zagadnienie stabilizacji funkcjonariuszów państwowych“, Zygmunta Kratko „Realna polityka płac“ (przeciwstawiający się poglądom wyrażonym w artykule mgr. Turskiego „Problemy płac“ z Nr 8—9 „Pracownika Państwowego“), oraz T. Kołaczkowskiego „Anglia — kolebka ruchu zawodowego“.

„Spółdzielczy poradnik handlowy“ — dwutygodnik, wydawany przez Związek Rewizyjny Spółdzielni R. P. (Warszawa, ul. Kopernika 30), Nr 17 z 15 października br.

Numer zawiera szereg fachowych artykułów, omawiających aktualne zagadnienia z dziedziny handlowej spółdzielni, między innymi w artykule „Co mamy do zrobienia w spółdzielniach powszechnych“ Tadeusza Poźniaka podaje szereg wskazówek co do sporządzania bilansu rocznego wraz z terminarzem odnośnych prac.

„Spółdzielczy Przegląd Bankowy“ — miesięcznik, wydawany przez Bank Gospodarstwa Spółdzielczego (Redakcja i Administracja Łódź, Al. Kościuszki 47), Nr 9—10 za wrzesień i październik br.

Miesięcznik ten poświęcony jest w pierwszym rzędzie omawianiu finansowych zagadnień spółdzielczości. W ostatnim numerze należy zwrócić uwagę na interesujący artykuł Remigiusza Bierzanka „Publiczno-prawne zrzeszenia spółdzielcze“, w których autor omawia wytworzoną w drugiej połowie ubiegłego wieku w Belgii i Francji formę organizacyjną w rozwoju ruchu spółdzielczego tzw. régies coopératives, stanowiące publiczno-prawne zrzeszenia spółdzielcze. Łączą one w sobie elementy spółdzielczości z elementami ingerencji państwa w życie gospodarcze — są zatem dogodną formą współpracy państwa ze spółdzielczością dla organizowania potężnych instytucyj gospodarczych o znaczeniu ogólno-krajowym. Autor idąc za prof. Lavergne wskazuje na następujące kryteria tych zrzeszeń: oparcie na akcie władzy publicznej (ustawa, dekret, rozporządzenie), niezależność zrzeszenia od władz publicznych, będących jego udziałowcami, bezpośrednie korzystanie przez udziałowców z zakładów, będących własnością zrzeszenia, oraz udostępnienie członkostwa organizacji dla innych użytkowników. Podczas, gdy spółdzielnie dotychczasowe działały w niezależności od państwa, — to wspomniane zrzeszenia objąć mają istotne działy gospodarki narodowej, działając wespół z państwem. Autor zwraca uwagę na ujemne strony tej organizacji dla ruchu spółdzielczego, a zwłaszcza na dystans, jaki powstaje w nich między członkiem a instytucją, podczas gdy właśnie ścisły związek między ludźmi a zrzeszeniem jest najistotniejszą cechą spółdzielni. Nowa forma jest raczej ogniwem w rozwoju form publicznej administracji gospodarczej, nie zaś ogniwem w rozwoju spółdzielczości.

Obok szeregu innych artykułów fachowych numer zawiera bogaty dział omawiający spółdzielczość zagranicą oraz handel zagraniczny spółdzielczości w planie odbudowy gospodarczej.

„Opiekun społeczny“ (Organ resortu zdrowia i opieki społecznej Zarządu miejskiego w Warszawie, Nr 9—10 za wrzesień i październik br.

Numer powyższy jest numerem specjalnym, poświęconym sprawom walki z gruźlicą.

„Wiadomości Statystyczne“ Gł. Urzędu Statystycznego.

Ukazały się Nr 16 i 17 z 20 sierpnia i 5 września, oraz numer specjalny z sierpnia, poświęcony statystyce pieniądza i kredytu i zawierający dane dotyczące działalności instytucyj kredytowych i oszczędnościowych w roku 1946.

WYDAWNICTWA NADESŁANE.

„Państwowa służba cywilna". Pragmatyka służbowa urzędników państwowych. Opracował Jan Kościołek, Kierownik Działu Spraw Osobowych w Prezydium Rady Ministrów. 1947 r. Łódź, Poligrafika, (196 str.).

Przytoczone wydawnictwo powinnno żywo zainteresować wszystkie urzędy państwowe, zwłaszcza ich działy personalne i pracowników tych działów.

W praktyce bieżącej działów personalnych urzędów administracyjnych, bez względu na resort i instancję, dawał się aż dotąd dotkliwie odczuwać brak dobrego podręcznika, który by zawierał wszystkie aktualne przepisy pragmatyki służbowej urzędników państwowych, wraz z komentarzami. Wszak ustawa o państwowej służbie cywilnej została wydana jeszcze w 1922 r. i od tego czasu była już przed wojną uzupełniana i zmieniana wielokrotnie, ustawodawstwo zaś powojenne, od roku 1944, wniosło do niej również szereg zmian. Dlatego dziś orientowanie się w labiryncie przepisów pragmatycznych nie jest łatwe, nawet dla fachowca. Odpowiedni podręcznik jest niewątpliwie bardzo na czasie. Przedwojenna literatura fachowa w tym przedmiocie jest nader uboga, na dzisiejsze zaś potrzeby daleko niewystarczająca. Podręcznik ob. Kościołka wypełnia właśnie istniejącą lukę. Znajdujemy w nim pełny tekst pragmatyki służbowej z roku 1922 z wszystkimi późniejszymi zmianami, oraz możliwie pełny, praktyczny komentarz do poszczególnych postanowień.

Ale nie tylko na tym polega wartość podręcznika. W przedmowie do niego autor słusznie zauważył, że jego książka ukazuje się w dobie coraz żywszej dyskusji nad zasadniczymi zmianami tej pragmatyki urzędniczej, nad potrzebą całkowitego dostosowania tej pragmatyki do zmienionych stosunków ustrojowych i społecznych. Książka ta zatem jest również dużym ułatwieniem prac przygotowawczych wszystkich zainteresowanych czynników nad przyszłymi normami, regulującymi stosunki służbowe urzędników państwowych.

W ten sposób książka ob. Kościołka staje się cenną pomocą w pracy zarówno na dziś, jak i na jutro. Osoba zaś autora, znanego już ze swoich prac, gwarantuje merytoryczną ścisłość i praktyczną przydatność książki. Całość poręczna. Należy jedynie ubolewać, że korekta książki nie stanęła na poziomie godnym tekstu. **St.**

WYDAWNICTWA ZAGRANICZNE

Usprawnienie administracji publicznej w Czechosłowacji. Nakładem oddziału studiów czechosłowackiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, wydana została w 1946 r. broszura D-r a Jerzego Jizby p. t. „Usprawnienie administracji publicznej u nas". (Praga, 1946 r., str. 72). Zawiera ona dane o wysiłkach naszego słowiańskiego sąsiada w sprawie ulepszania mechanizmu administracyjnego przed wojną i po wojnie.

Rzeczpospolita Czechosłowacka, rozpoczynając swe życie w 1918 r., oparła organizację administracji publicznej na wzorach pozostałych z czasów monarchii austro-węgierskiej i w pierwszych latach wprowadziła tylko nieznaczne zmiany, podyktowane nowymi warunkami politycznymi. Jednakże już w 1924 r. wyłoniła się potrzeba usprawnienia aparatu administracyjnego od strony oszczędnościowej. Ustawowo określono, że sprzeczność z wymogiem gospodarczości występuje w administracji wówczas, jeżeli:

— organizacja aparatu państwowego nie jest skonstruowana w/g jednolitych zasad w dostosowaniu do zadań mu powierzonych,

— istnieją urzędy i instytucje których samodzielność organizacyjna nie jest rzeczowo uzasadniona,

— zakres działania poszczególnych ministerstw nie jest dokładnie określony,

— urzędy wyższych instancyj załatwiają sprawy, które mogą być z powodzeniem załatwiane przez urzędy niższych instancyj,

— te same czynności są załatwiane przez rozmaite urzędy (organy) tego samego lub różnych resortów,

— przepisy są niejednolite i przedmiotowo rozkawałkowane,

— w jednakowych urzędach nie ustanowiono normalnych etatów osobowych, których przekroczenie jest niedozwolone.

Ponadto przepis przewidywał ustanowienie komisji, złożonej z urzędowych i pozaurzędowych specjalistów. Zadaniem jej było opracowanie wniosków dla czynników rządowych:

— określających zakres działania władz administracyjnych,

— określających metody, przy pomocy których władze administracyjne mogą wykonywać swe zadania w sposób najoszczędniejszy,

— w sprawie usprawnień a organizacji aparatu administracyjnego ze stanowiska potrzeb ogólnych i szczególnych.

Do powołania komisji usprawnienia administracji doszło dopiero w 1932 r. pod naciskiem czynników parlamentarnych. W skład komisji weszło 45 członków; pracę podzielono między sześć wydziałów: 1) wydział planowania pracy komisji, 2) wydział administracji i sprawiedliwości z wyjątkiem finansów i spraw wojskowych, 3) wydział finansowy, 4) wydział wojskowy, 5) wydział szkolnictwa, 6) wydział przedsiębiorstw i spraw technicznych. Odpowiednio do potrzeby poszczególne wydziały wyłaniały spośród siebie podkomitety.

Komisja opracowała kilkaset elaboratów z różnych dziedzin administracji publicznej, które stały się podstawą częściowych reform. Do gruntownej przebudowy struktury organizacyjnej jednak nie doszło dotychczas.

W programie rządu premiera Gottwalda zagadnienie oszczędnościowe w administracji publicznej jest w pełni uwzględnione. I tak, mówiąc o nacjonalizacji przemysłu, kładzie nacisk na to, że generalni dyrektorzy łącznie z kierownikami poszczególnych przedsiębiorstw są odpowiedzialni za racjonalną ich gospodarkę, że przemysł upaństwowiony i nieupaństwowiony należy ująć w jedną organiczną całość i że organizacja ta winna mieć aparat gospodarny i sprężysty, w celu rozwinięcia pracy w sposób planowy. Program ten przewiduje również reorganizację rzemiosła i handlu w celu ich uproszczenia i usprawnienia.

Określając wytyczne gospodarki planowej, program rządowy domaga się potanienia administracji państwowej i zakładów ubezpieczeń społecznych. Zasada gospodarności uwzględniona została również w wytycznych dla parlamentarnej komisji kontroli. Ponadto z zalecenia stosowania zasad: jednolitości, centralizacji i modernizacji w całej gospodarce narodowej wypływają odpowiednie konsekwencje racjonalizacyjne i na odcinku aparatu administracyjnego.

Autor, zastanawiając się nad problemem usprawnienia administracji publicznej, stoi na stanowisku, że gdyby przyszło budować od nowa aparat administracyjny, należałoby postępować następująco:

1) określić zasadnicze człony administracji państwowej, t. j. wytypować urzędy względnie wskazać, które działy będą organizowane odrębnie,

2) jasno określić kompetencje urzędów i ograniczyć ich liczbę do granic konieczności,

3) wyposażyć te urzędy w odpowiedni personel i przedmioty.

Po uporaniu się z tymi podstawowymi problemami zachodzi potrzeba przedsięwzięcia szeregu czynności przygotowawczych, starannego doboru pracowników, wyposażenia urzędów w środki pomocnicze i oszacowanie wydatków na administrację. Nie koniec na tym.

Z kolei wyłaniają się także zadania, jak koordynowanie czynności poszczególnych jednostek, zorganizowanie kontroli, do której nadają się najlepsi pracownicy, aby wykrywać i usuwać błędy w gospodarce urzędów, oraz ustanowienie proceduralnych, stosowanych rozsądnie z uwzględnieniem postulatu celowości.

Co się tyczy aktualnych zagadnień administracji czechosłowackiej głównymi problemami są:

— usprawnienie organizacji strukturalnej,
— usprawnienie administracji spraw osobowych,
— zracjonalizowanie metod pracy.

Autor wskazał, że społeczeństwo, którego potrzeby mają obsługiwać urzędy, oczekuje, aby obywatel, będąc zmuszony zwrócić się ze swoją sprawą, bez większego trudu mógł się zorientować, który urząd jest rzeczowo i miejscowo właściwy, co będzie możliwe, gdy organizacja aparatu administracyjnego będzie oparta na zasadzie jednolitości i prostoty.

Personalna polityka winna iść po takiej linii:

1) aby zachować jądro naprawdę wykwalifikowanych w zakresie administracji pracowników i pozyskiwać nowe siły, nadające się do pracy w administracji,

2) oby pozbyć się przy pomocy wszelkich środków elementu nieprzydatnego bez względu na to, kiedy do służby wstąpił,

3) aby rozwinąć szkolenie pracowników.

Sprawność administracji zależy wreszcie od unormowania w odpowiedni sposób wewnętrznego trybu pracy w urzędach, jasnych przepisów prawnych, wyposażenia w techniczne urządzenia i koordynowania ze strony zwierzchników służbowych.

Niezależnie od tych wymogów wysuwa się na czoło potrzeba powołania niezawisłych organów kontroli, któraby zajęła się badaniem, czy praca aparatu administracyjnego rozwija się prawidłowo ze stanowiska celowości, oszczędności, czy i jakie popełnia błędy i jakie należy przedsiębrać kroki w celu ich usunięcia.

Jan Kościołek

OPINIE I PORADY PRAWNE.

Podatki komunalne.

1. Czy w przypadku, gdy władza wymiarowa jest również władzą egzekucyjną, jak np. przy podatkach komunalnych, potrzebne jest sporządzenie wniosku egzekucyjnego?

W myśl art. 2 dekretu o podatkach komunalnych (poz. 198 Dz. Ust. z 1947 r.) władzami wymiarowymi są organy wykonawcze gmin wiejskich i miejskich. Według zaś § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 16.I 1947 r. (poz. 85 Dz. Ust.) przymusowe ściąganie świadczeń pieniężnych na rzecz związków samorządu terytorialnego poruczone jest tym samym organom. Do ich postępowania egzekucyjnego mają odpowiednie zastosowanie przepisy dekretu z 28.I 1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych (art. 1 ust. 3 ostatnie zdanie — poz. 84 Dz. Ust.). Przepisy tego dekretu mają być więc stosowane nie dosłownie, lecz tylko odpowiednio. Wprawdzie ust. 1 art. 24 tego dekretu przewiduje składanie władzy egzekucyjnej przez wierzyciela wniosku o wszczęcie egzekucji, to jednakże wobec tego, że w danym przypadku wierzycielem i egzekutorem jest ta sama władza oraz że przepis tego artykułu ma być stosowany tylko odpowiednio, czyli w dostosowaniu do istniejących warunków faktycznych, dojść należy do wniosku, że w przypadku, gdy władza wymiarowa jest także władzą egzekucyjną, sporządzanie wniosku egzekucyjnego jest zbędne, skoro tylko tytuł egzekucyjny (nakaz płatniczy, wykaz zaległości i t. d.) oraz akty sprawy zawierają te wszystkie dane, które w myśl ust. 2 art. 24 powinien zawierać wniosek egzekucyjny.

Dr. T. S.

Jak powinien być sporządzony wniosek egzekucyjny na te należności, których egzekucja przekazana została organom wykonawczym gmin? Czy wniosek taki ma być sporządzony w dwóch egzemplarzach?

Wniosek egzekucyjny powinien zawierać wszystkie te dane, o których mowa w ust. 2 art. 24 dekretu o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych (poz. 84 Dz. Ust. z 1947 r.). Artykuł ten nie przewiduje składania wniosku w dwóch egzemplarzach.

Dr. T. S.

Podatek gruntowy.

2. Czy gminy mogą koszty, związane z wymiarem i poborem podatku gruntowego, jak np. wydatki na druki, księgi biercze i t. p. rozłożyć proporcjonalnie na te instytucje, z którymi w myśl art. 5 dekretu o finansach komunalnych dzielą się wpływami z tego podatku?

Z przepisów dekretu o postępowaniu podatkowym (poz. 174 Dz. Ust. z 1946 r.) wynika, że władza wymiarowa ponosi wszystkie koszty postępowania podatkowego z wyjątkiem tylko tych, które w myśl art. 163 obciążają stronę, a więc podatnika. Wobec tego władza wymiarowa ponosić musi w szczególności koszty związane z wymiarem i poborem podatków. Okoliczność, że przepisy szczególne (art. 5 dekretu o finansach komunalnych — poz. 199 Dz. Ust. z 1946 r.) nakazuje władzy wymiarowej dzielić się wpływami z podatku gruntowego z pewnymi instytucjami, nie upoważnia władzy wymiarowej do przerzucania części kosztów wymiaru i poboru na te instytucje, skoro dekret o finansach komunalnych nie daje jej takiego upoważnienia.

Dr. T. S.

3. Czy przy podziale wpływów z podatku gruntowego po myśli art. 5 dekretu o finansach komunalnych uwzględniać należy tylko wpływy z samego podatku, czy też również wpływy z dodatku za zwłokę?

Pod pojęciem wpływów z podatku gruntowego, użytym w art. 5 dekretu o finansach komunalnych (poz. 199 Dz. Ust. z 1947 r.), rozumieć należy również wpływy z dodatku za zwłokę, ponieważ dodatek ten po myśli art. 7 i 38 dekretu o zobowiązaniach podatkowych (poz. 173 Dz. Ust. z 1946 r.) stanowi należność uboczną głównej należności, a więc należność zależną od należności głównej i z nią ściśle związaną, a art. 5 dekretu o finansach komunalnych nie zawiera żadnego postanowienia, z którego możnaby wysnuć wniosek, że należność uboczna ma być traktowana inaczej niż należność główna. Wyjaśnić jednak należy, że z uwagi na to, iż gmina jako władza wymiarowa ponosić musi wszystkie koszty związane z wymiarem i poborem podatku gruntowego, chociaż wpływami z niego dzielić się musi z innymi, oraz ze względu na to, że dodatki za zwłokę do podatku gruntowego ściągane są przez gminę zwykle jednocześnie z takimiż dodatkami do innych jeszcze podatków komunalnych, co utrudnia wyodrębnienie poszczególnych dodatków za zwłokę, czynione są starania, aby gminy mogły wpływy z dodatków za zwłokę do podatku gruntowego zatrzymywać w całości dla siebie. Jeżeli starania te się powiodą, wydane zostaną odpowiednie zarządzenia. Do tego czasu gminy muszą dzielić się z właściwymi instytucjami nie tylko wpływami z samego podatku gruntowego, lecz również wpływami z dodatku za zwłokę do tego podatku.

Dr. T. S.

Podatek od nieruchomości.

4. Czy od posiadłości, składającej się z domku myśliwskiego i 3 ha gruntu, pobierać należy podatek gruntowy, czy też podatek od nieruchomości?

Według art. 4 dekretu o podatkach komunalnych (poz. 128 Dz Ust. z 1946 r.) podatkowi gruntownemu podlegają gospodarstwa rolne, w myśl zaś art. 15 tego dekretu podatek od nieruchomości pobierany jest w gminach wiejskich od budynków wraz z należącymi do nich zabudowaniami ubocznymi, podwórzami i placami, niezwiązanych z gospodarstwem rolnym. Rozstrzygnięcia wymaga więc kwestia, czy dana posiadłość zaliczyć należy do gospodarstw rolnych, czy też do budynków wraz z placami. Według nadesłanego nam opisu posiadłość składa się z pięcioizbowego drewnianego budynku użytkowanego przez kółko łowieckie, jako domek myśliwski, oraz z 3 ha gruntu, pokrytego przed wojną częściowo drzewostanem sosnowym, a częściowo drzewami owocowymi. Podczas wojny drzewostan sosnowy został silnie przetrzebiony, zaś sad doszczetnie wycięty. Przed wojną wymierzano od tej posiadłości podatek od nieruchomości. Było to niewątpliwie słuszne i ten właśnie podatek powinien być także obecnie wymierzany, ponieważ z opisu i rodzaju użytkowania posiadłości wynika, że nie ma ona charakteru gospodarstwa rolnego, lecz budynku z placem, który służy właścicielowi (kółku łowieckiemu) dla jego specjalnych celów. Budynek i plac nie są związane z gospodarstwem rolnym, którego tam wogóle niema.

Dr. T. S

Świadczenia w naturze (szarwark).

5. Czy gmina ma prawo wyznaczać szarwark z posiadłości, składającej się z domku myśliwskiego i 3 ha gruntu i w jakiej wysokości?

W myśl ustawy o świadczeniach w naturze na niektóre cele publiczne (poz. 204 Dz. Ust. z 1935 r.), znowelizowanej art. 17 dekretu Prezydenta Rzplitej z 4.XI 1936 r. (poz. 593 Dz. Ust.), obowiązek świadczeń w naturze (t. zw. szarwark) obciąża fizyczne i prawne w gminach wiejskich, które opłacają podatek gruntowy, podatek od nieruchomości i podatek przemysłowy, w stosunku do sumy tych podatków, obciążających poszczególnego płatnika. Za podstawę wymiaru świadczeń dla płatników podatku od nieruchomości (a ten właśnie podatek powinien być wymierzany od wspomnianej posiadłości) przyjmuje się podatek od nieruchomości. Ilość robocizny w stosunku do podstawy podatkowej oblicza się i wymierza w dniówkach robocizny pieszej. Wysokość świadczeń w naturze zależy od tego, jakie prace w danym roku mają być wykonane na terenie gminy i wiele potrzeba dniówek na ich wykonanie. Zamiast dostarczenia robocizny można uiścić w gotówce równowartość pieniężną, obliczo-

ną według norm ustalonych przez gminną radę narodową. Równowartość ta powinna być obliczona w stosunku do rzeczywistych kosztów robocizny na obszarze gminy i nie może przekraczać norm ustalonych w rozporządzeniu wojewody. Wymiar i pobór świadczeń w naturze należy do zarządu gminnego.

Dr. T. S.

6. Czy obszar zajęty pod uprawę warzyw systemem polowym w grupie gospodarstw ogrodniczo-hodowlanych jest działem specjalnym w rozumieniu art. 7 ust. 9 Dekretu z dn. 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych?

Zaliczenie poszczególnych gospodarstw rolnych, jako odrębnych jednostek podatkowych do jednej z trzech grup, wymienionych w art. 8 ust. 2 pkt. 2 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych (Dz. Ust. Nr 40, poz. 198. 1947 r.), a mianowicie do grupy ziemniaczano żytniej, zbożowo-hodowlanej i ogrodniczo-hodowlanej, bynajmniej nie oznacza, iż stosują one taką uprawę, na jaką wskazywałaby nazwa odnośnej grupy. Zaliczenie bowiem gospodarstw do tych grup dokonywuje się nie na podstawie rozróżnienia rodzaju i sposobu użytkowania gruntów, należących do tych gospodarstw, lecz na zasadzie jakości gleby, od której zależną jest urodzajność, a więc i ich dochodowość. Do grupy więc ogrodniczo-hodowlanej mogą być zaliczone gospodarstwa, które, nie prowadząc ani ogrodnictwa, ani też hodowli, posiadają grunty najwyższej jakości, opisane w § 14 ust. 1 Rozp. Wyk. Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dn. 20 czerwca 1947 r. (Dz. Ust. Nr 51, poz. 258, 1947 r).

W myśl art. 8 ust. 3 dekretu przepisy art. 7 ust. 4, 8, 9 10. 11 i 12 mają odpowiednie zastosowanie przy ustalaniu norm przeciętnego dochodu z jednego hektara gruntów gospodarstw typu zbożowo-hodowlanego oraz ogrodniczo-hodowlanego, jak również przy szacowaniu przychodów z działów specjalnych w tych gospodarstwach. Przeciętna więc dochodowość z 1 hektara gruntów w grupach gospodarstw zbożowo-hodowlanych i ogrodniczo-hodowlanych, określona przez Komisję podatku gruntowego na zasadzie § 18 cytowanego rozporządzenia wykonawczego, ustala tylko normę podstawową, wyrażająca ogół pożytków, uzyskiwanych z tego typu gospodarstw rolnych. Norma ta obejmuje również pożytki z działu specjalnego, lecz tylko o tyle, o ile dział ten nie przekracza rozmiarów normalnie przyjętych w tego rodzaju gospodarstwach. Działy specjalne, przekraczające tę normę, podpadają pod przepis art. 7 ust. 10 i powodują przewidzianą w nim zwyżkę podatkową, a to dlatego, że presumowana przez ustawodawcę ich większa rentowność nie była wzięta pod uwagę przy ustalaniu normy podstawowej. Zgodnie z wskazówkami, zawartymi w § 8 cytowanego rozporządzenia wykonawczego obszar gruntów, zajętych pod uprawę warzyw porównuje się z obszarem gruntów. eksploatowanych w podobny sposób w typowym gospodarstwie i jeżeli okaże się, że przychód rzeczywisty

z tego obszaru przekracza przynajmniej o 30% przychód szacunkowy, obliczony z tych gruntów na podstawie norm przychodowości, uznaje się go za dział specjalny.

Jeżeli przeto uprawa warzyw „systemem polowym“ w gospodarstwie ogrodniczo-hodowlanym odpowiada tym wymogom, a więc obszar gruntów jest o tyle duży, na co wskazywałoby, jak zdaje się, wyrażenie „systemem polowym“, że przynosi on dochód większy przynajmniej o 30%, niż dochód szacunkowy, obliczony z tego samego obszaru według norm przychodowości, to uprawa taka winna być uznana za dział specjalny w zrozumieniu art. 7 ust. 10 Dekretu z dn. 20 marca 1947 r.

Podatek od nieruchomości i lokali.

7. Czy pobierane od lokatorów przez właścicieli nieruchomości sumy tytułem zwrotu kosztów utrzymania dozorcy, wywozu śmieci i t. p., należy wliczać do czynszu, będącego podstawą wymiaru podatków od nieruchomości i od lokali.

W myśl art. 21 i 28 Dekretu z dn. 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości i podatkiem od lokali stanowi roczny czynsz od najmu, zgodnie zaś z art. 41 Dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu czynsz ten od lokali mieszkalnych jest obliczony w wysokości, obowiązującej w dniu 1 września 1939 r. Ponieważ w ten sposób ustalony czynsz przy obecnej sile kupna złotego jest b. niski i niewystarcza na pokrycie najniezbędniejszych wydatków, związanych z utrzymaniem w porządku i czystości domu, lokatorzy w wielu wypadkach sami dobrowolnie wpłacają pewne sumy, przeznaczone na pokrycie tych wydatków. Są to jednak należności, nie wynikające z opartego na normach prawnych obowiązku, lecz dobrowolne datki, wypływające z dobrze zrozumianego własnego interesu i przeświadczenia, iż w przeważającej ilości wypadków właściciel nieruchomości nie jest w możności ich pokrycia. Oczywiście opłaty te, dobrowolnie wpłacone właścicielowi domu i przeznaczone tylko na pokrycie kosztów utrzymania domu w czystości i porządku przede wszystkim w interesie lokatorów, nie stanowią części składowej czynszu najemnego i nie mogą przeto być wliczane do podstawy opodatkowania przy wymiarze podatku od nieruchomości i od lokali.

Z tych przeto powodów na pytanie postawione na wstępie należy udzielić odpowiedzi przeczącej.

Józef Kliński, adw.

KRONIKA.

Instrukcja Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych o powołaniu komisyj do spraw repatriacji dzieci niemieckich. W Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Administracji Publicznej Nr 12 z dnia 20.IX 1947 r. umieszczono instrukcję Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 12.IX 1947 r., wydaną w porozumieniu z zainteresowanymi Ministrami, która dotyczy powołania komisyj do spraw repatriacji dzieci niemieckich.

Instrukcja ta przewiduje utworzenie powiatowych i odwoławczych komisyj, określa ich skład osobowy, sposób powoływania, zakres działania oraz postępowanie.

Postępowaniem komisyj są objęte dzieci niemieckie, pozbawione trwale lub czasowo opieki rodzicielskiej z tym, że na obszarze Ziem Odzyskanych dotyczy ona dzieci, co do których zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że pochodzą z tego obszaru, lub które w okresie okupacji utraciły związek z rodzicami, a na pozostałym obszarze Polski dzieci, co do których istnieje uzasadnione przypuszczenie, że są niemieckiego pochodzenia.

Powiatowa komisja rozpatruje wnioski osób zainteresowanych, przeprowadza postępowanie wyjaśniające i ewentualnie wydaje orzeczenie o repatriacji, które winno być jednomyślne. W razie braku jednomyślności o repatriacji orzeka komisja odwoławcza.

Za dzieci niemieckie objęte instrukcją uznaje się dzieci pozbawione trwale lub czasowo opieki rodzicielskiej:

1. których rodzice niemieckiej narodowości są lub byli obywatelami byłej Rzeszy,

2. których rodzice utracili obywatelstwo polskie w trybie dekretu z dnia 13.IX 1946 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej z wyjątkiem dzieci powyżej lat 13, które zgłoszą zamiar pozostania w Polsce i które nie wykazują cech wymienionych w pkt. 3 i 4,

3. co do których postępowanie wyjaśniające wykaże istnienie wyraźnego poczucia odrębności narodowej niemieckiej,

4. zdeprawowane w duchu hitlerowskim do tego stopnia, że pozostawienie ich Polsce jest uciążliwe,

5. co do których wpłynęły udokumentowane zgłoszenia rodziców—Niemców, przebywających za granicą,

6. rodziców—Niemców, przebywających w Polsce w więzieniach, obozach odosobnienia, na przymusowych robotach oraz rodziców — Niemców, odsiadujących karę więzienia za zbrodnie faszystowsko-hitlerowskie.

Zarządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 18.IX 1947 r., wydane w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej o sporządzaniu aktów zejścia osób wojskowych poległych lub zmarłych z ran wskutek działań wojennych. W Nr 13 Dz. Urz. M. A. P. ukazało się zarządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 18.IX 1947 r., wydane w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, które uregulowało tryb sporządzania aktów zejścia osób wojskowych poległych lub zmarłych z ran wskutek działań wojennych.

W myśl tego zarządzenia, akty stanu cywilnego sporządza się w tym urzędzie st. cyw., w którego obwodzie osoba, ubiegająca się o wpis zamieszkuje, wzgl. w Urzędzie St. Cyw. w Warszawie (Warszawa-Śródmieście, obwód I), o ile osoba ubiegająca się o wpis nie zamieszkuje w Kraju.

Podstawą do sporządzania takich aktów są: a) zaświadczenia wystawione do dnia wejścia w życie zarządzenia przez Ministerstwo Obrony Narodowej, R. K. U. lub jednostki wojskowe i b) zaświadczenia, wystawione po 1.X 1947 r., t. j. po dniu wejścia w życie zarządzenia przez Ministerstwo Obrony Narodowej w/g dołączonego do zarządzenia wzoru. Niezależnie od sporządzania aktów zejścia na wniosek stron, akt może być sporządzany z urzędu przez Ministerstwo Administracji Publicznej.

Natomast aktu takiego nie można sporządzić, jeżeli nazwisko osoby zmarłej nie zostało ustalone.

Omawiane zarządzenie nie wyklucza możliwości sporządzania aktu zgonu w trybie art. 29 lub art. 88 prawa o aktach stanu cyw..

Zarządzenie weszło w życie w dniu 1.X 1947 r.

Domaganie się świadczeń od związków samorządowych. Wobec stwierdzenia, że władze i instytucje państwowe oraz instytucje społeczne i partyjne żądają od związków samorządu terytorialnego, jak również od zakładów i przedsiębiorstw, należących do związków samorządowych — świadczeń darmowych i ulg w opłatach za świadczenia, do których samorząd terytorialny nie jest ustawowo zobowiązany Minister Administracji Publicznej, powołując się na okólnik Prezesa Rady Ministrów z dnia 17.VII 1947 r. okólnikiem Nr 64 z dnia 16.IX 1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr 13) wyjaśnił, że powyższe żądania są bezpodstawne.

Wprawdzie rady narodowe kierując się przesłankami polityki społecznej i gospodarczej, mogą stosować ulgi przy korzystaniu z zakładów i przedsiębiorstw samorządu terytorialnego, tym niemniej występowanie w tych sprawach z żądaniami, nie opartymi na spe-

cjalnym tytule ustawowym nie powinno mieć miejsca.

Opłaty na rzecz zakładów i przedsiębiorstw samorządowych winny być uregulowane bez opóźnień, a zaległości natychmiast wyrównywane.

Maksymalne obciążenie gospodarstw rolnych świadczeniami w naturze. W zakresie świadczeń w naturze obowiązuje jeszcze ustawa z dnia 26.III 1935 r. (Dz. U. R. P. Nr 27, poz. 204), zmieniona dekretem z dnia 4.XI 1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 85, poz. 593).

Jedną z podstaw wymiaru świadczeń jest podatek gruntowy który w dekrecie o podatkach komunalnych uległ daleko idącej reformie. Celem uregulowania tego zagadnienia Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 66 z dnia 20.IX 1947 r. (Dz. Urz MAP. Nr 13) określiło normy świadczeń w naturze na 1 ha gruntów które to normy mają stosować gminy przy opracowaniu ogólnego planu świadczeń.

Normy te są obowiązujące do czasu wprowadzenia w życie nowego prawa o świadczeniach w naturze, które jest w toku opracowania.

Należności za przeniesienia służbowe. Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 70 z dnia 4.X 1947 r. (Dz. Urz. MAP. Nr 15) wyjaśniło, że zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12.IX 1945 r. Dz. U. R. P. Nr 41, poz. 228), zmienionym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 5.IX 1946 r. (Dz. U. R. P. Nr 51, poz. 289), pracownikowi państwowemu z tytułu przeniesienia służbowego należy się ryczałt oraz zwrot kosztów przewozu urządzenia domowego pociągami kolejowymi, towarowymi lub innymi środkami lokomocji.

Ryczałt obejmuje uposażenie w tym miesiącu, w którym nastąpiło zgłoszenie się do służby w nowym miejscu służbowym, a na jego wysokość składa się uposażenie zasadnicze wraz z dodatkami wyrównawczym, rodzinnym i funkcyjnym.

Za urządzenie domowe należy uważać całość własności gospodarczej pracownika.

Wykładnia pojęcia izby w rozumieniu przepisów o podatku od lokali. Pismo okólne Ministerstwa Administracji Publicznej z dnia 9.IX 1947 r. L. dz. III-SF 5738/47 (Dz. Urz. MAP. Nr 12) wyjaśnia pojęcie izby mieszkalnej w rozumieniu § 99 rozporządzenia Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 20.VI 1947 r. w sprawie wykonania dekretu z dnia 20.III 1946 r. o podatkach komunalnych (Dz. U. R. P. Nr 51, poz. 258).

Wedle tego wyjaśnienia za „lokal mieszkalny" należy uważać pomieszczenie specjalnie przeznaczone do przebywania w nim człowieka, a takim jest zarówno pokój jak i kuchnia, w przeciwieństwie do innych technicznie odrębnych części lokalu mieszkaniowego jak np. przedpokój czy łazienka. Przy ustalaniu zatem wielkości lokalu mieszkaniowego, należy brać pod uwagę pokoje, alkowy i kuchnie, z pominięciem jednak wnęk.

Regulowanie należności za kwatery zajmowane przez wojsko. Pismem okólnym Ministerstwa Administracji Publicznej z dnia 13.IX 1947 r. L. dz. 1855 Wojsk. (Dz. Urz. MAP. Nr 12) podano do wiadomości treść pisma Ministerstwa Obrony Narodowej Dep. Kwat. Bud z dnia 4.IV 1947 r. L. dz. 12906/II w sprawie uregulowania należności za kwatery zajmowane przez wojsko w obiektach prywatnych.

Pismo to ustala na wstępie, że 1) przepisy prawne nie przewidują bezpłatnego użytkowania przez wojsko pomieszczeń prywatnych dla potrzeb wojskowych jednostek, 2) że zarządy gmin w myśl obowiązujących przepisów nie mogą ponosić ciężaru świadczeń z tytułu zakwaterowania wojska w budynkach prywatnych i wreszcie 3) przerzucanie świadczeń za kwatery, użytkowane w budynkach prywatnych przez wojsko, na obywateli cywilnych nie może być stosowane, gdyż byłoby to sprzeczne z prawem.

Wysokość grzywien, nakładanych za niestosowanie się do przepisów ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym. W nadsyłanych przez Urzędy Wojewódzkie sprawozdaniach zauważono, że w obwieszczeniach o rejestracji przez zarządy gmin 17-letnich podano jako sankcję za niestawienie się karę aresztu do 2-ch miesięcy i grzywnę do 2000 zł., albo jedną z tych kar. Wymiar taki przewiduje art. 170 ustawy z dnia 9.IV 1938 r. o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz. U. R. P. Nr 25, poz. 220).

Wobec tego, jednak, że dekretem z dnia 16.XI 1945 r. o podwyższeniu grzywien, kar pieniężnych, kar porządkowych oraz nawiązek (Dz. U. R. P. Nr 56, poz. 312) zostały podwyższone dziesięciokrotnie grzywny, przewidziane w przepisach, wydanych przed dniem 5.IX 1939 r., Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 19.IX 1946 r. Nr 1990/Wojsk. (Dz. Urz. MAP. Nr 13) ustaliło następującą redakcję ustępu obwieszczenia o sankcjach: „osoby, które nie zgłosiły się do rejestracji poborowych, będą karane w myśl art. 170 wyżej powołanej ustawy z uwzględnieniem przepisów dekretu z dnia 16.XI 1945 r. o podwyższeniu grzywien, kar pieniężnych, kar porządkowych oraz nawiązek (Dz. U. R. P. Nr 56, poz. 312) grzywną do 20.000 zł. lub aresztem do 2-ch miesięcy, albo obu tymi karami łącznie.

Zasięganie opinii związków zawodowych przy redukcjach pracowników państwowych. Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 20.IX 1947 r. Nr Pers. 032/123/47 (Dz. Urz. MAP. Nr 14) podało wojewodom do wiadomości i stosowania okólnik Prezesa Rady Ministrów Nr 45 z dnia 4.IX 1947 r. w sprawie zasięgania opinii związków zawodowych przy redukcjach pracowników państwowych.

Okólnik ten podkreśla konieczność dokonywania redukcji personelu w różnych gałęziach zarządu państwowego z uwagi na stopniowe krystalizowanie się i normalizowanie form aparatu administracyjnego i dążność do maksymalnej oszczędności. Poza tym okólnik wyjaśnia, że dobro służby musi być naczelnym kryterium stoso-

wanym przy wszelkich redukcjach z tym zastrzeżeniem, że należy jednak brać równocześnie pod uwagę sytuację pracowników. Obydwa momenty łącznie stwarzają nieraz w praktyce wielkie trudności i stawiają kierownika powołanego do decyzji w trudnym położeniu, zwłaszcza, gdy chodzi o wybór osób, które mają być zredukowane. Oczywiście obowiązuje tu zasada, że pracownicy więcej przydatni do służby mają pierwszeństwo przed mniej przydatnymi, a przy równym stopniu przydatności powinien być brany wzgląd na osobistą sytuacje pracownika. Poważną rolę w tym względzie mogą odegrać związki zawodowe pracowników. Dlatego też okólnik nakłada na władze obowiązek zasięgania przy odnośnych czynnościach opinii odnośnych związków zawodowych i branie tych opinii pod uwagę.

Zawiadamianie biur ewidencji ludności o aktach w zakresie obywatelstwa. Wobec stwierdzenia przez Ministerstwo Administracji Publicznej, że władze administracji ogólnej nie przesyłają biurom ewidencji ludności zawiadomień o wydanych aktach, dotyczących nadania, uznania wzgl. stwierdzenia obywatelstwa polskiego, lub o poświadczeniach obywatelstwa oraz odpisów decyzji o utracie i pozbawieniu obywatelstwa polskiego, Ministerstwo pismem okólnym z dnia 26.IX 1947 r. Nr IV ASC.8006 47 (Dz. Urz. MAP. Nr 14) przypomniało wojewodom o konieczności ścisłego przestrzegania postanowień przepisów § 39 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23.V 1934 r. o meldunkach i księgach ludności (Dz. U. R. P. Nr 54, poz. 489).

Ze względów praktycznych szczególnie dla potrzeb rejestru mieszkańców wskazane jest dołączanie do w/w zawiadomień odpisów odnośnych decyzji. W stosunku do osób, dla których już wystawiono takie zaświadczenia, a nie powiadomiono o tym fakcie biura ewidencji ludności należy obowiązki wymienione w cyt. wyżej § 39 rozporządzenia wykonać niezwłocznie.

Stanowisko prawne Polskiego Kościoła Katolicko-Narodowego. W związku z nasuwającymi się wątpliwościami ze strony organów administracyjnych, które nieraz traktują przedstawicieli Polskiego Kościoła Katolicko-Narodowego przy wykonywaniu swych czynności, jako przedstawicieli kościoła nieuznanego, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 3.X 1947 r. Nr V. Wch. 1157/47 (Dz. Urz. Nr 15) wyjaśniło podległym władzom, że Polski Kościół Katolicko-Narodowy uzyskał uznanie prawne na zasadzie zarządzenia Ministra Administracji Publicznej z dnia 1.II 1946 r. Nr V 14486/45, wydanego zgodnie z art. 116 Konstytucji, a tym samym posiada on pełnię praw, wyszczególnionych w art. 113 Konstytucji.

Z WOJEWÓDZTWA BIAŁOSTOCKIEGO.

Obchody rocznicy reformy rolnej.

W miesiącu wrześniu rb. na terenie Województwa Białostockiego odbywały się uroczyste obchody rocznicy wydania przez Pol-

ski Komitet Wyzwolenia Narodowego dekretu o reformie rolnej. W niektórych miejscowościach uroczystości te połączone były z dożynkami.

Młodzież wiejska Województwa Białostockiego zorganizowana jest w 809 zespołach Przysposobienia Rolniczo-Wojskowego, obejmujących 8322 osoby (5273 chłopców i 3049 dziewcząt).

Zamierzeniem Wojewódzkiego Inspektoratu P. R. W. jest powiększenie liczebnego stanu organizacji jeszcze w br. o 75%. Działalność Inspektoratu polegała na normalnej pracy organizacyjnej i szkoleniu kadr instruktorskich. Na kursie dla przodowników gromadzkich w Ełku przeszkolono dotychczas 1200 junaków, zaś na kursie dla kandydatów na gminnych instruktorów P. R. W. w Białymstoku — 74 osoby.

Młodzież zrzeszona w P. R. W. brała udział w akcjach specjalnych, jak wyszukiwanie ognisk stonki ziemniaczanej, zadrzewianie dróg i t. p.

Z WOJEWÓDZTWA POZNAŃSKIEGO

1. Powiat Chodzieski

W roku b. rozszerzono Szpital Powiatowy w Chodzieży kosztem 1.000.000 zł.

W Szamocinie buduje się lecznicę zwierząt z funduszów powiatowych i z zasiłku Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych. Według kosztorysu koszty wynosić mają 1.100 000 zł.

2. Miasto Gniezno.

W dniu 12.VIII 1947 r. nastąpiło otwarcie świetlicy dla pracowników Taboru Miejskiego, Zakładu Oczyszczania miasta, Rzeźni Miejskiej i Ogrodnictwa Miejskiego.

Z inicjatywy Prezydenta miasta obyw. Naskrenta zdziałała zapoczątkowana akcja odbudowy gmachu szkoły powszechnej Nr 7 w Gnieźnie.

3 Powiat Mogileński.

W dniu 13.IX rb. odbyło się otwarcie Świetlicy dla funkcjonariuszy administracji więzienia w Trzemesznie w obecności przedstawicieli sądownictwa, władz i partii. Świetlica została wzorowo urządzona i wyposażona wyłącznie kosztem funkcjonariuszy administracji więzienia.

W dniu 14 września rb. odbyło się poświęcenie odbudowanej części Liceum i Gimnazjum w Trzemesznie. Poświęcenia uczelni, która w ciągu 171 lat swego istnienia wydała wielu dzielnych i znakomitych Polaków, dokonał w obecności przedstawicieli szkolnictwa, władz i społeczeństwa b. prefekt gimnazjum Ks. Biskup Dr. Bernacki z Gniezna.

4. Powiat Ostrowski.

W dniu 15 września 1947 r. w gromadzie Tarchały Wielkie, położonej w odległości 12 km. od powiatowego miasta Ostrowa (Wlkp) odbyła się podniosła uroczystość założenia kamienia węgielnego pod

budowę budynku ośmioklasowej szkoły powszechnej. Szkoła ma pomieścić 250 dzieci. Stary budynek, zawierający 2 sale, będzie przebudowany na mieszkania nauczycieli.

Władze miejskie, uważając problem szkolnictwa w zakresie dostarczenia uczącej się młodzieży właściwych lokali, odpowiadających warunkom higieny i zdrowotności za palący, postanowiły z pominięciem wszystkich innych potrzeb gminy miejskiej w Ostrowie przystąpić do budowy odpowiedniego gmachu szkolnego, mogącego pomieścić 1.200 młodzieży. Uchwała w tym przedmiocie zapadła na posiedzeniu Miejskiej Rady Narodowej w dniu 18 września 1946 r. Zrealizowanie planu budowy szkoły postanowiono oprzeć na:

a) sumach uzyskanych z ewentualnej likwidacji majątku miejskiego,

b) subwencjach i dotacjach w ramach 3-letniego Państwowego Planu Inwestycyjnego,

c) pożyczkach,

d) ofiarności społeczeństwa.

Ogólny koszt budowy szkoły wyniesie około 90.000.000 zł.

W roku 1947 zostaną wykonane prace na sumę 17.000 000 zł. Pozwoli to na doprowadzenie budowy do wysokości pierwszego piętra. Wobec posiadania przez miasto całkowitego materiału potrzebnego do wykonania programu na rok 1947, przewidywane prace zostaną w pełni wykonane do dnia 15 listopada 1947 r. Dalsza budowa zostanie rozłożona na następne lata.

5. Powiat Czarnkowski.

Z inicjatywy Koła Polskiego Związku b. Więźniów Politycznych w Czarnkowie dnia 17.IX br. odbyła się uroczystość odsłonięcia i poświęcenia tablicy pamiątkowej z nazwiskami pomordowanych więźniów politycznych — obywateli czarnkowskich.

6. Powiat Świebodziński.

Z polecenia Starosty Powiatowego, ob. St. Gruszczyńskiego, przeprowadzono w paru miejscowościach próbne kopanie w poszukiwaniu węgla brunatnego, dokonując we wsi Buczyna, oddalonej 14 km. od Świebodzina, odniosłego odkrycia. Pod 80-cio cm. warstwą ziemi natrafiono na bogate złoża węgla brunatnego, który można wydobywać systemem odkrywkowym. Według pobieżnych obliczeń węgiel w Buczynie dostarczyłby powiatowi opału na okres 200 lat.

7. Powiat Wrzesiński.

Dnia 24.VIII 1947 r. w Strzałkowie Ochotnicza Straż Pożarna obchodziła 50-lecie swego istnienia. W uroczystości tej o dużym znaczeniu propagandowym dla pożarnictwa brali udział przedstawiciele władz i straży pożarnych. Uroczystość uroczmaiciły zawody O. S. P., wykazując jej sprawność w akcji przeciwpażorowej.

Zakłady Graficzne „Dźwignia". Warszawa, Widok 24. B-42456

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK
POŚWIĘCONY
PRAWU PUBLICZNEMU
ORAZ ZAGADNIE-
NIOM ADMINI-
STRACJI PU-
BLICZNEJ

Nr. 11-12

LISTOPAD
GRUDZIEŃ

WARSZAWA
1 9 4 7
ROK XXIV

WYDAWNICTWO
MINISTERSTWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

WARUNKI OGŁASZANIA PRAC W „GAZECIE ADMINISTRACJI"

1. Redakcja przyjmuje wyłącznie prace pisane na maszynie, na jednej stronie arkusza, z odstępem między wierszami i z marginesem.
2. Redakcja zastrzega sobie prawo przeprowadzania zmian w układzie, skrótów i zmian stylistycznych w nadesłanych pracach.
3. Artykuły drukowane w „Gazecie Administracji" są wyrazem osobistych poglądów autorów.
4. Wydrukowane prace oraz wszelkie materiały i notatki są honorowane.
5. Autorzy mogą otrzymać na specjalne zamówienie odbitki swych prac za opłatą kosztów ich wykonania.
6. Redakcja przyjmuje do druku jedynie prace poprzednio nigdzie nie drukowane.
7. Redakcja rękopisów nie zwraca.
8. Prace do druku (w 2 egzemparzach) należy nadsyłać pod adresem Redakcji „Gazety Administracji" Warszawa, ul. Rakowiecka 4 (Ministerstwo Administracji Publicznej), pokój Nr 127.

Nr 11—12 (podwójny) Rok XXIV

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK

POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Warszawa listopad — grudzień 1947 r.

TREŚĆ:

WŁADYSŁAW CZAPIŃSKI

MAJĄTEK OPUSZCZONY A MIENIE NIECZYNNYCH POLSKICH STOWARZYSZEŃ, ZWIĄZKÓW I FUNDACYJ.

Nawałnica drugiej wojny światowej, z jej masakrą milionów istnień ludzkich i wędrówką ludów oraz przemianami społecznymi, politycznymi i gospodarczymi w trakcie jej trwania lub w jej następstwie, ponownie postawiła na porządku dziennym zagadnienie majątku opuszczonego. Dotychczasowe normy prawa cywilnego i procedury, które przewidywały sposób ochrony mienia opuszczonego przez jego dotychczasowych właścicieli i tryb przekazywania go prawnym następcom, okazały się bądź niewystarczające, bądź nawet nieprzydatne. Zaszła potrzeba powołania do życia nowych norm prawa materialnego i nowej procedury do uregulowania tego zagadnienia.

Warto tu przypomnieć, że po pierwszej wojnie światowej wydano u nas 2 podstawowe normy prawne w tym zakresie, a mianowicie dekret z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego (Dz. P. P. P. Nr 21, poz. 67) i dekret w przedmiocie ochrony majątku nieobecnych właścicieli również z dnia 16 grudnia 1918 r. (Dz. P. P. P. Nr 31, poz. 68), które w późniejszych latach ulegały nieznacznej nowelizacji.

Druga wojna uaktualniła te zagadnienia. Jeszcze w trakcie jej trwania został wydany dekret z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz. U. R. P. Nr 9, poz. 45), jednak dekret ten utracił moc prawną wobec nieprzedłożenia go we właściwym czasie do zatwierdzenia Krajowej Radzie Narodowej (Dz. U. R P. 1945 Nr 17, poz. 95).

Wkrótce potem treść tego dekretu z nieistotnymi zmianami znalazła wyraz w ustawie z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz. U. R. P. Nr. 17 poz. 97). Ustawa ta została znowelizowana ustawą z dnia 23 lipca 1945 r. (Dz. U. R. P. Nr. 30 poz. 179). Dnia 8 marca 1946 r. wydano nowy dekret o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. R. P. Nr. 13 poz. 87), którym równocześnie uchylono powyższe ustawy. Dekret ten uległ noweli-

zacji dnia 20 grudnia 1946 r. (Dz. U. R. P. Nr. 72 poz. 395) i dn. 3 lutego 1947 r. (Dz. U. R. P. Nr. 19 poz. 77).

Już pobieżna historja tego ustawodawstwa wskazuje, że zagadnienie postępowania po ostatniej wojnie z mieniem opuszczonym nastręczało znacznie więcej trudności i wątpliwości, niż po wojnie poprzedniej.

Dla zrozumienia intencyj dekretu i określenia zakresu jego zastosowania ważne jest przede wszystkim ściślejsze ustalenie pojęcia „m a j ą t k u o p u s z c z o n e g o". Albowiem poza tym zakresem muszą mieć zastosowanie bądź powszechne normy prawa cywilnego, bądź szczególne normy innych ustaw.

Poza tym istotne jest to również ze względu na przewidziane dekretem sankcje karne na wypadek niezgłoszenia majątku opuszczonego.

Majątkiem opuszczonym według definicji dekretu jest „wszelki majątek (ruchomy i nieruchomy) osób, które w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r. utraciły jego posiadanie, a następnie go nie odzyskały" (art. 1 ust. 1).

Definicja ta ma nazbyt szerokie brzmienie, jak to zobaczymy niżej.

Rozwijając swoją definicję w dalszych postanowieniach, ustawodawca zalicza tu również „majątek. . . . . , będący w posiadaniu osób trzecich na podstawie umowy, zawartej z właścicielem, jego prawnymi następcami, osobami prawa ich reprezentującymi lub działającymi w interesie tych osób, jeżeli umowa ta miała na celu uchronienie tego majątku od utraty w związku z wojną lub okupacją" (art. 1 ust. 2).

W tym przepisie znajdujemy znaczne odstępstwo od zasad przyjętych w prawie cywilnym.

Np. według przepisów kodeksu cywilnego z 1825 r. obowiązującego na obszarze b. Królestwa Polskiego w chwili wydania dekretu w brzmieniu noweli z r. 1922 (Dz. U. R. P. Nr. 11 poz. 87), dla zachowania praw i majątku pozostawionego przez osobę nieobecną sąd mocen jest na żądanie prokuratora lub osób interesowanych wyznaczyć kuratora, tylko „jeśli nieobecny nie pozostawił pełnomocnika i bądź niewiadomy jest z pobytu swego, bądź też doznaje trwałej przeszkody co do powrotu lub dopilnowania swych praw" (art. 36). Wprawdzie sąd mocen jest wyznaczyć kuratora nawet i w tym wypadku, gdyby osoba nieobecna pozostawiła pełnomocnika jednak tylko wówczas, gdy „p e ł n o m o c n i k d o k o n y w a z a r z ą d u m a j ą t k i e m z k r z y w d ą d l a i n t e r e s ó w nieobecnego" (art. 37).

Na podobnym stanowisku staje również obecnie obowiązujące w całej Polsce Prawo Opiekuńcze (Dekret z 14 maja 1946 r. Dz. U. R. P. Nr. 20 poz. 135). Przewiduje ono ustanowienie kuratora celem ochrony praw majątkowych osób nieznanych z miejsca pobytu lub

nieobecnych, „jeżeli osoby te nie mają przedstawiciela albo przedstawiciel ich nie może wykonywać swych czynności lub wykonywa je nienależycie. (art. 58 § 1).

A zatem za majątek pozostawiony bez należytej opieki, i wymagający skutkiem tego interwencji władzy publicznej celem ochrony go, uważa się tylko majątek, którego właściciel nie powierzył sam ochronie innej osoby w charakterze jego pełnomocnika lub przedstawiciela bądź też w wypadku zaniedbań tej ochrony.

Inaczej dekret o majątkach opuszczonych i poniemieckich. Przewiduje on ingerencję również w stosunku do majątku posiadanego przez osoby trzecie na podstawie umowy z właścicielem, a więc także umowy pełnomocnictwa, chociażby sposobowi wykonywania tej umowy nie można było nic zarzucić.

Jest oczywistym, że ustawodawca staje tu na gruncie likwidacji tych umów z mocy prawa bez wniosku osób interesowanych, „jeżeli umowa miała na celu uchronienie tego majątku od utraty w związku z wojną lub okupacją".

Przesłanką takiego stanowiska mogło być, poza względami o których będzie mowa niżej, tylko założenie, całkowicie usprawiedliwione w warunkach ostatniej wojny, nacechowanej szczególnym bestjalstwem metod stosowanych przez Niemców, że w większości wypadków, o które chodzi, ani właściciel mienia ani osoby mu bliskie a interesowane nie wrócą, aby upomnieć się o mienie oddane pod ochronę drogą tej umowy.

Z natury rzeczy tę samą zasadę zastosowano również do wypadków, kiedy posiadacz majątku wywodzi swe prawa od osób, które w kolejnym następstwie opierają swe prawa na takiejże umowie (art. 1 ust. 3).

Natomiast zasady tej nie zastosowano do praw najmu pomieszczeń i budynków, jeżeli nie stanowią one części składowej istniejących przedsiębiorstw przemysłowych lub handlowych (art. 1 ust. 4). Ten wyjątek, którego zresztą w pierwotnych tekstach unormowania zagadnienia (dekret z 2 marca 1945 r. i ustawa z 6 maja 1945 r.) nie było, jest odbiciem ciężkich powojennych stosunków lokalowych u nas i wydaje się mieć na celu uchronienie lokatorów przed ewentualną eksmisją z mieszkań przez administrację opuszczonego majątku. W ten sposób prawo najmu, które przecież nie ma charakteru prawa rzeczowego, zostało potraktowane tu na równi z prawami rzeczowymi do majątku.

Na mocy innego postanowienia tegoż dekretu za majątek opuszczony uważa się również taki majątek poniemiecki, który odpowiada warunkom art. 1 (definicja majątku opuszczonego), a znalazł się w ręku nowych posiadaczy na skutek zajęcia lub konfiskaty, dokonanych przez władze okupacyjne, albo też na skutek wyzbycia się go przez poprzednich właścicieli po dniu 1 września 1939 r. pod wpły

wem groźby uprawniającej do uchylenia się od skutków prawnych oświadczenia woli (art. 2 ust. 5).

Jakie jednak skutki prawne wysnuwa dekret w stosunku do majątku opuszczonego?

Przede wszystkim stanowi on, że nieważne są nie tylko wszelkie czynności lub akty prawne zdziałane w odniesieniu do majątku opuszczonego z władzami okupacyjnymi, albo instytucjami lub osobami, działającymi z ramienia tych władz, albo w porozumieniu z nimi, ale również umowy określone w art. 1 ust. 2 i 3 (art. 3), t. zn. owe umowy pełnomocnictwa czy zarządu, zawarte także przez właściciela majątku opuszczonego, względnie przez jego prawnych zastępców z obecnymi posiadaczami majątku opuszczonego, a mające na celu uchronienie tego majątku od utraty w związku z wojną lub okupacją.

Postanowienie to na pierwszy rzut oka wydaje się niezrozumiałe. Nie łatwo w nim dopatrzyć się intencji ustawodawcy, gdyby brać pod uwagę jedynie umowy zarządu lub pełnomocnictwa, będące w interesie opuszczającego swój majątek właściciela, z których wynikały naturalne skutki prawne: obowiązek zarządu i ochrony — dla strony podejmującej się tych funkcyj, a obowiązek wynagrodzenia za te czynności — dla właściciela lub jego prawnych następców.

Jednakże intencja przepisu staje się zrozumiałą na tle wyjątkowych stosunków pod okupacją niemiecką, kiedy dla ochrony cudzego majątku trzeba było nieraz pozorować posiadanie majątku tytułem własności. Dotyczyło to w szczególności majątku ludności żydowskiej uchodzącej przed prześladowaniem. W tym celu ludność ta zawierała umowy sprzedaży — kupna z osobami należącymi do grup stosunkowo uprzywilejowanych, odstępując im swe mienie często za bezcen. Otóż te umowy zawarte w warunkach przymusu okupacyjnego musiały być unieważnione, aby przywrócić pierwotnym prawym właścicielom posiadanie swego mienia, względnie umożliwić ich prawnym następcom wejście w jego posiadanie.

I to miał za zadanie uczynić omawiany dekret, jakkolwiek tkwiącej tu myśli dostatecznie wyraźnie nie sprecyzował, skutkiem czego możliwa jest rozszerzająca interpretacja, niewątpliwie obca zamiarom ustawadawcy, iż wszelkie umowy, nawet wyraźnie korzystne dla właściciela opuszczonego mienia, podlegają unieważnieniu skoro miały na celu uchronienie tego mienia od utraty w związku z wojną lub okupacją.

Na tle ograniczającej interpretacji stają się dopiero zrozumiałe dalsze postanowienia dekretu.

Nabywca majątku opuszczonego jest uważany za posiadacza z ł e j w i a r y również wówczas, gdy tytuł swój wywodzi od osoby wpisanej do ksiąg hipotecznych, skoro nabycie nastąpiło na mocy czynności lub aktów prawnych uznanych za nieważne (art. 3).

Tej zasady nie stosuje się jednak do umów, mających na celu uchronienie majątku, o których była mowa wyżej, czyli posiadacz majątku jest tu posiadaczem dobrej wiary (art. 4 ust. 1).

Skutkiem tego, jeśli wartość majątku uchronionego wzrosła skutkiem poczynionych przez chroniącego nakładów, ma on prawo żądać zwrotu tych nakładów do wysokości wzrostu wartości majątku w chwili zwrotu.

Nadto nie można na nim poszukiwać dochodów i innych korzyści za czas posiadania majątku, jakkolwiek poczynione nakłady ulegają potrąceniu z tych dochodów i korzyści (art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 2).

Przeciwnie posiadacz złej wiary. Nie może on żądać zwrotu dokonanych przez siebie nakładów, a nadto musi zwrócić dochody za cały czas posiadania majątku (art. 4 ust. 2).

Licząc się z faktem, że majątek opuszczony w wielu wypadkach został objęty przez polskie władze i przedsiębiorstwa państwowe, osoby prawa publicznego, instytucje społeczne, względnie przez osoby prywatne z upoważnienia władz państwowych i że osoby te mogły dokonać w nim znaczniejszych zmian, poczynić nań nakłady przewyższające czasem nawet wartość opuszczonego majątku, ustawodawca upoważnia posiadaczy majątku bądź do oddzielenia tych nakładów przed zwrotem majątków właścicielom, jeżeli to może być uczynione bez uszkodzenia nakładów lub majątku, bądź nawet, o ile chodzi o Skarb Państwa, instytucje lub osoby prawne prawa publicznego — do wykupu samego majątku, gdy nakłady przewyższają jego wartość. (art. 6 ust. 1, 2, 3).

Co do właściwości i trybu postępowania władz w stosunku do majątku opuszczonego, a także sposobu rozstrzygania kolizji interesów ciekawe są następujące postanowienia.

Zabezpieczenie majątków opuszczonych do czasu przejęcia ich w zarząd przez władze właściwe, inwentaryzacja, administracja prowizoryczna a częściowo również ich likwidacja zostały poruczone Głównemu i okręgowym urzędom likwidacyjnym podporządkowanym Prezesowi Rady Ministrów, a gdy chodzi o urzędy okręgowe na terenie Ziem Odzyskanych — Ministrowi Ziem Odzyskanych (art. 7 — 9).

Kompetencje Prezesa Rady Ministrów w tych sprawach zostały następnie przekazane Ministrowi Skarbu (art. 8 dekretu z dnia 27 marca 1947 r. o zmianach w organizacji i zakresie działania naczelnych władz administracyjnych — Dz. U. R. P. Nr. 31 poz. 130).

Na wszystkie władze państwowe i samorządowe, a także osoby prawne i fizyczne, został nałożony obowiązek natychmiastowego powiadamiania właściwych okręgowych urzędów likwidacyjnych o wypadkach majątku opuszczonego, które dojdą do ich wiadomości, celem roztoczenia nad tym majątkiem ochrony (art. 10 ust. 1)

W wypadku potrzeby wydania zarządzeń natychmiastowych jeszcze przed objęciem nadzoru przez urząd likwidacyjny, mają to uczynić we własnym zakresie władze państwowe i samorządowe, powiadamiając odpowiedni urząd likwidacyjny (art. 10 ust. 2). Przepisy te zresztą nie zawierają żadnych sankcyj na wypadek niedopełnienia tych obowiązków, w szczególności uchylenia się osób fizycznych i prawnych od powiadomień urzędu likwidacyjnego.

Natomiast osoby, które sprawowały z ramienia b. władz okupacyjnych, zarząd przymusowy, komisaryczny lub powierniczy majątku opuszczonego, jak również osoby, które są w posiadaniu, albo sprawują zarząd faktyczny takiego majątku, mają obowiązek niezwłocznego zgłoszenia tych majątków właściwemu urzędowi likwidacyjnemu wraz z przedstawieniem rachunków, dowodów i gotowizny, pod sankcją do 5 lat aresztu i do 200.000 zł. grzywny na wypadek niedopełnienia obowiązku (art. 11 ust. 1 i 2).

Zarząd majątków opuszczonych należy do właściwych ze względu na rodzaj majątku ministerstw lub organów samorządu terytorialnego, którym zostanie on przekazany.

Za zgodą właściwych ministrów majątki te mogą być oddawane w zarząd i użytkowanie instytucjom użyteczności publicznej i instytucjom spółdzielczym, społecznym, organizacjom kulturalnym i oświatowym oraz organizacjom pomocy dla grup ludności szczególnie prześladowanych przez Niemców (art. 2 ust. 2).

Wprawdzie ustawodawca zapewnia, że przejęcie majątków opuszczonych przez ministerstwa lub organa samorządu terytorialnego i oddanie ich w zarząd i użytkowanie instytucjom, o których była mowa wyżej, jak również oddanie w najem i dzierżawę nie narusza praw osób, którym ma być przywrócone posiadanie (art. 12 ust. 4), jednakże z dalszych postanowień wynika, że np. przywrócenie posiadania majątków, oddanych przez władzę w najem lub dzierżawę, może nastąpić dopiero po upływie terminu dzierżawy lub najmu (art. 17 ust. 1).

Dekret wyraża ogólną zasadę, że każdej osobie, która w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r. utraciła posiadanie majątku, należy na jej wniosek przywrócić posiadanie tego majątku, jeżeli nie zachodzą przeszkody wynikające z przepisów ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (art. 15 ust. 1 i art. 22).

Jednak bezpośrednio po tym zamieszczono postanowienie, że wnioski o przywrócenie posiadania w trybie tego dekretu mogą być składane tylko do dnia 31 grudnia 1947 r.

Termin ten uległ ostatnio przedłużeniu o jeden rok (Dz. U. R. P. 1947 r. Nr. 66 poz. 402).

Jeżeli osoba, która utraciła posiadanie majątku zmarła lub jest nieobecna, przywrócenia posiadania mogą żądać jej krewni w linii prostej, w tym również dzieci nieślubne, a poza tym bracia i siostry

oraz małżonek. Przy tym zawarcie związku małżeńskiego z uchybieniem wymogom formy prawem przepisanej nie stanowi przeszkody (art. 16 ust. 1).

Przywrócenie posiadania może nastąpić na wniosek osoby uprawnionej drogą decyzji właściwej władzy zarządzającej majątkiem, pod warunkiem wyrażenia na to zgody przez okręgowy urząd likwidacyjny (art. 19).

Jeżeli jednak przywrócenie posiadania nie nastąpiło w tej drodze, do rozpoznania wniosku o to powołany jest sąd grodzki miejsca, w którym znajduje się opuszczony majątek, w trybie przepisów postępowania cywilnego ze zmianami przewidzianymi w dekrecie (art. 20).

Postanowienie sądu o przywrócenie posiadania, zapada po przeprowadzeniu rozprawy, którą poprzedza publiczne obwieszczenie wywieszone w lokalu sądu. Na rozprawę są wzywani wnioskodawca, właściwy okręgowy urząd likwidacyjny, władza lub organizacja gospodarcza, pod której zarządem znajduje się majątek oraz osoby, które zgłosiły do majątku swoje prawa lub znajdują się w posiadaniu majątku opuszczonego. W sprawach o nieruchomości ziemskie — zamiast okręgowego urzędu likwidacyjnego wzywa się władzę administracji ogólnej I instancji, jako przedstawicielkę działu rolnictwa i reform rolnych (dawniej powiatowy urząd ziemski) (art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 24).

Od postanowienia sądu służy zażalenie do sądu okręgowego, którego postanowienie, wydawane na rozprawie, jest prawomocne, gdyż kasacja w tych sprawach nie służy (art. 25 i 27).

Jednakże prowomocne postanowienie w przedmiocie przywrócenia posiadania nie przesądza prawa własności majątku. Do czasu ustalenia tytułu własności majątku inne osoby, mające równe lub lepsze prawa, mogą żądać zmiany postanowienia w przedmiocie przywrócenia posiadania w trybie art. 20 (art. 32).

Osoby, którym przywrócono posiadanie, nabywają tytuł własności majątków przez przedawnienie (zasiedzenie) 10-letnie, jeżeli poprzednio już tego tytułu nie posiadały, lub następnie go nie nabyły (art. 33). Skarb Państwa i związki samorządu trytorialnego nabywają przez przedawnienie (zasiedzenie) tytuł własności majątków opuszczonych:

a) co do nieruchomości z upływem lat 10,

b) co do ruchomości z upływem lat 5 — licząc od końca roku kalendarzowego, w którym wojna została ukończona, t. zn. od końca roku 1945 (art. 34 ust. 1).

Majątek opuszczony, oddany w zarząd i użytkowanie instytucjom użyteczności publicznej, instytucjom spółdzielczym, społecznym, organizacjom kulturalnym i oświatowym oraz organizacjom pomocy dla grup ludności szczególnie prześladowanych przez Niemców. — przechodzi na ich własność, jeśli bezpośrednio przed upływem termi-

nów przedawnienia (zasiedzenia), ustanowionych wyżej dla Skarbu Państwa i związków samorządu terytorialnego, znajdował się w posiadaniu tych instytucyj i organizacyj co najmniej przez lat 8 — gdy chodzi o nieruchomości, a co najmniej przez lat 3 — gdy chodzi o ruchomości (art. 34 ust. 3).

Przepisy omawianego dekretu nie naruszają postanowień dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, dekretu z 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa, ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, ani też innych przepisów prawa, na podstawie których Państwo może dokonać wywłaszczenia majątku, ustanowić przymusowy zarząd lub wprowadzić inne ograniczenia prawa własności lub posiadania (art. 39).

Na tle omówionych postanowień można się pokusić o danie odpowiedzi na pytanie, które już parokrotnie stawiała praktyka codzienna, a które znalazło nawet pewien wyraz w projektach legislacyjnych, a mianowicie: Czy przepisy omawianego dekretu mają zastosowanie także do majątków nieczynnych polskich stowarzyszeń, związków i fundacyj? Czy można majątki te traktować również jako „majątki opuszczone" w znaczeniu dekretu i zarządzać ich likwidację w trybie jego przepisów?

Sądzę, że odpowiedź na te pytania powinna wypaść negatywnie z przesłanek, które postaram się niżej rozwinąć.

Dekret z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, podobnie jak poprzedzający go dekret z 2 marca 1945 r. i ustawa z 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych, wydano dla uregulowania 2 szczególnych powojennych zagadnień. Jednym z nich było zagadnienie majątków opuszczanych masowo przez ludność polską lub żydowską, zamieszkującą Państwo Polskie, a uchodzącą przed nieprzyjacielem, względnie wywożoną przez niego lub mordowaną. Drugim, było zagadnienie majątku nieprzyjaciela i jego popleczników pozostałego w Polsce, a określonego przez ustawodawcę wpierw jako majątek porzucony, a następnie jako majątek poniemiecki, który wymagał zabezpieczenia, a w konsekwencji racjonalnego użycia dla potrzeb Państwa Polskiego.

Oba te zagadnienia połączone ze sobą i ujęto w jednym dekrecie względnie ustawie, poddając kompetencji tych samych organów technicznych i wykonawczych, pomimo istotnych skądinąd różnic podejścia, których wymagałyby te znacznie różniące się zagadnienia.

Tymi organami były pierwotnie Tymczasowy Zarząd Przymusowy z jego oddziałami podporządkowane Ministrowi Skarbu, a następnie omówione już wyżej urzędy likwidacyjne. To pomięszanie różnych zagadnień i objęcie ich wspólną organizacją odbiło się ujemnie na sposobie rozwiązania wspomnianych zagadnień.

Należy tu bezstronnie przyznać, że linia postępowania obrana przez cytowane wyżej dekrety z 1918 r., to znaczy podział tych zagadnień między różne dekrety i organa dla ich praktycznego rozwiązania, była trafniejsza. Równocześnie nie można jednak zapominać, że ustawodawca 1945-46 r. miał przed sobą zagadnienia znacznie bardziej skomplikowane z uwagi na niespotykaną przedtem masowość zjawisk, przede wszystkim w dziedzinie majątku opuszczonego.

Ponadto rozwiązywanie tych zagadnień zostało obciążone przeprowadzaną równocześnie w Polsce likwidacją pewnych form własności prywatnej (wielka własność rolna, leśna, przemysłowa), które to reformy musiały być również uwzględnione przy przywracaniu posiadania majątków opuszczonych.

Gdy rozdzielamy w tym artykule te zagadnienia, stawiając sobie za zadanie zbadania sposobu traktowania jednego z nich, a mianowicie „majątków opuszczonych", mimowoli ujawniają się pewne szczegóły, które może uszłyby uwagi przy ich łącznym traktowaniu.

W świetle tej analizy jest nie do przyjęcia założenie, że omawiany dekret z 1946 r., względnie poprzedzające go dekret i ustawa z 1945 r., były obliczone także na uregulowanie postępowania w stosunku do podmiotów innych, a mianowicie przedwojennych polskich osób prawa prywatnego, jak mi są stowarzyszenia, związki i fundacje, które zresztą mają byt uregulowany ustawodawstwem przedwojennym, a którym to podmiotom, z uwagi na ich niematerialną naturę, okupant z istoty rzeczy nic uczynić nie mógł.

Tego rodzaju założenie nie znajduje żadnego oparcia w postanowieniach dekretu, który w szczegółowych swych postanowieniach wcale nie wspomina o tych podmiotach. Za jedyny i to raczej pozorny wyjątek może być uważana okoliczność, że dekret w art. 1 używając wyrazu „osób" (które majątek utraciły) nie uzupełnia go przymiotnikiem „fizycznych". Stąd mogłoby powstać domniemanie, że określenie to obejmuje także osoby prawne, gdyby dalsze postanowienia szczegółowe usprawiedliwiały takie domniemanie. Jednakże takiego usprawiedliwienia właśnie brak.

Należy przytym mieć na względzie, że gdyby ustawodawca miał zamiar objąć dekretem także majątki polskich osób prawnych, „które w związku z wojną... utraciły jego posiadanie, a następnie go nie odzyskały", to musiałby bliżej określić te osoby. Byłoby to konieczne, chociażby ze względu na potrzebę ustalenia charakteru prawnego ich majątków. Przecież ten charakter, w szczególności publiczno-prawny czy prywatno-prawny, musiałby w sposób istotny wpływać na sposób postępowania z tymi majątkami, zwłaszcza na wypadek zamierzonego przekazania ich w zarząd i użytkowanie instytucjom użyteczności publicznej, instytucjom spółdzielczym, społecznym i t. p. (art. 12 ust. 2). Nie sądzę, aby nawet za zgodą właściwego ministra majątki, mające określone ustawowo publiczno-prawne, względnie określone statutowo prywatno-prawne przeznaczenie, mogły być od-

dawane w zarząd i użytkowanie innych instytucyj, a tymbardziej przechodzić na ich własność drogą zasiedzenia (art. 34 ust. 3) z pominięciem postanowień prawnych, określającwch przeznaczenie majątku tych osób prawnych i sposób ich likwidacji. Prowadziłoby to do całkowitego chaosu prawnego, wytwarzanego nie wiadomo w imię czego, chyba gwoli powiększenia zakresu kompetencyj urzędów likwidacyjnych.

To też tego rodzaju postanowienie nie może się stosować do majątku osób prawnych.

Nadto, gdyby za dostateczną podstawę prawną do objęcia postanowieniami o majątkach opuszczonych uważać omawianą ogólnikową definicję, zawartą w art. 1 ust 1, wówczas pod postanowienia dekretu podpadłyby również majątki zajęte przez okupanta bez zachowania form prawnych na cele użyteczności publicznej, które wymagają osobnego ustawowego uregulowania i są przedmiotem projektów legislacyjnych, rozważanych przez właściwe władze. Albowiem są one również majątkiem „osób, które w związku z wojną...... utraciły jego posiadanie, a następnie go nie odzyskały".

Tak dalekich konsekwencyj jednak nie wysnuwa się z tej definicji.

Z drugiej strony trudno mówić o majątku „opuszczonym" przez osoby prawne, które z istoty swej mogą wykonywać czynności prawne i zmieniać miejsce swej siedziby tylko w granicach i w formach a przy pomocy organów przewidzianych dla nich normami prawnymi.

W zasosowaniu np. do fundacyj, nad kórymi ściślejszy nadzór zawsze obowiązane są sprawować „władze fundacyjne, sprawujące niekiedy również ich zarząd, ta cecha „opuszczenia" musiałaby nosić w sobie pierwiastki zarzutu pod adresem władz.

Nie da się mówić również o nieobecności osoby prawnej, której organa statutowe nie mogły wykonywać swych funkcyj podczas okupacji.

Nieczynne przez pewien czas stowarzyszenie, związek zawodowy, czy fundacja, mogą wznowić swą działalność przy współudziale władz powołanych ustawowo do nadzoru nad nimi. A wówczas mają możność wejścia w posiadanie swego majątku, którym nie mogły rozporządzać w okresie braku lub niemożności funkcjonowania swych organów statutowych.

Gdyby takie wznowienie działalności okazało się niemożliwe, właściwa władza nadzorcza ma poczynić kroki w kierunku spowodowania likwidacji takiej osoby prawnej.

Zabezpieczenie majątku omawianych osób prawnych, względnie rewindykacja go z rąk niepowołanych, w które dostały się w okresie bezczynności władz statutowych osoby prawnej, stanowi zadanie władzy nadzorczej, względnie wyznaczonego przez nią kuratora (art. 25 i 30 prawa o stowarzyszeniach — Dz. U. R. P. 1932 r. Nr 94, poz.

808), lub zarządcy (art. 13 dekretu z 7 lutego 1919 r. o fundacjach (Dz. P. P. P. Nr 15, poz. 215), albo kuratora wyznaczonego przez sąd grodzki na wniosek władzy nadzorczej (art. 59 i 61 Prawa Opiekuńczego).

Przy rozważaniu kwestii zakresu stosunków, do których dekret miałby mieć zastosowanie, należy nadto wziąć pod uwagę klauzulę ograniczającą, zawartą w przepisach końcowych (art. 39), a streszczoną wyżej.

Według tej klauzuli przepisy dekretu w szczególności „nie naruszają...... innych przepisów prawa, na podstawie których Państwo może ustanowić przymusowy zarząd lub wprowadzić inne ograniczenia prawa własności lub posiadania".

Ponieważ przepisy szczegółowe o nadzorze Państwa nad omawianymi osobami prawa prywatnego, jak również wspomniane przepisy prawa cywilnego, zawierają uprawnienia dla władz w tych kierunkach, należy wnioskować, iż uprawnienia te nie mogły ulec ograniczeniu skutkiem działania dekretu.

Wydaje się, iż w nielicznych wypadkach zastosowanie przepisów o majątkach opuszczonych do omawianych osób prawa prywatnego mogłyby być użyteczne o tyle, że ułatwiłoby przywrócenie posiadania mienia, które podczas wojny i okupacji dostały się w niepowołane ręce. Chodziłoby tu o wyjątkowe wypadki, wymagające unieważnienia czynności i aktów prawnych oraz umów (art. 3), które mogłyby być przedsiębrane, względnie sporządzane w imieniu osoby prawnej przez jej jeszcze funkcjonujące organa, lub przy ich współudziale, a na szkodę jej majątku.

Czy jednak ten jedynie oportunistyczny wzgląd może usprawiedliwić naginanie omawianych norm prawnych w ten sposób, aby polskie osoby prawne z ich majątkiem mogły podpaść pod działanie dekretu z 8 marca 1946 r., pomimo że do ogółu jego postanowień nie pasują i mogłyby skądinąd doznać działania ujemnych skutków dekretu? Czy do unieważnienia umów, zawartych pod przymusem w okresie okupacji, konieczne są dopiero postanowienia specjalnego dekretu o majątkach opuszczonych? Sądzę, że obowiązujące przepisy prawa cywilnego wystarczą tu również.

Jeżeli chodzi o możność zabezpieczenia mienia osób prawnych przy pomocy urzędów likwidacyjnych, to nie wydaje się ono praktycznie potrzebne, skoro urzędy likwidacyjne same nie sprawują normalnego zarządu majątków opuszczonych, a przekazują je w tym celu właściwym ze względu na rodzaj majątku ministerstwom lub organom samorządu terytorialnego.

W ten sposób dochodzę do końcowego wniosku, że ani treść i brzmienie przepisów o majątkach opuszczonych, w związku z celem, który przyświecał ich wydaniu, ani też względy praktyczne, nie usprawiedliwiają rozszerzającej wykładni tych przepisów w kierunku obejmowania nimi mienia nieczynnych polskich osób prawnych: stowarzyszeń, związków i fundacyj.

Dr. WACŁAW BRZEZIŃSKI

STRUKTURA PRAWNA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

III. Ustawodawstwo 1918—1939 R.

W rozwoju instytucji samorządu terytorialnego w Państwie Polskim wyraźnie zarysowują się dwa okresy: okres międzywojenny 1918—1939 r. i okres powojenny, zapoczątkowany prawodawstwem 1944 r. Ten podział jest uzasadniony nie tylko ze względu na historyczne znaczenie daty 1944. Zmiany wprowadzone w 1944 r. nie zmieniły, — bo w warunkach 1944 r. zmienić nie mogły — ustroju naszego samorządu do głębi. Na dotychczasowej strukturze samorządu wsparto strukturę rad narodowych. Stąd w obecnym stanie prawnym ustroju samorządu znajdujemy dwie zupełnie różne, współżyjące konstrukcje ustrojowe. Poznanie obecnego stanu prawnego jest niemożliwe bez poznania jednej i drugiej. Chronologicznie pierwsza z nich jest tematem tych rozważań.

W tekstach ustaw polskich znajdujemy definicje związków samorządu terytorialnego, definicje, które sprowadzają się do określenia: „samorządna jednostka terytorialna" z dodaniem określenia: „osoba publiczno-prawna," lub „osoba prawa publicznego". W ustawie z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego znajdujemy dodatkowe wyjaśnienie, że gmina wiejska jest również „podmiotem praw majątkowych". Ale już śląska ustawa gminna 1939 r., zresztą ściśle na ustawie 1933 r. wzorowana (obecnie uchylona), pominęła to ostatnie określenie, dodała natomiast słowa o sprawowaniu przez gminę administracji publicznej. Jeżeli przejrzymy jeszcze liczne projekty ustaw samorządowych tego okresu, które wprawdzie nie stały się prawem, ale stanowią materiał, mogący wyjaśnić, jak ustawodawca rozumiał niektóre pojęcia, którymi się posługiwał, to z zestawienia definicji związków samorządowych, definicyj zaczerpniętych zarówno z tekstów obowiązujących, jak i projektów ustawodawczych, jasno wynika, że ustawodawca używał różnych pojęć, których treść nie była u nas ustalona. Ustawodawca nie był pewien, czy wystarczy powiedzieć, że gmina jest osobą prawną,

czy też trzeba dodać, że jest również osobą prawa publicznego, i czy trzeba dodać, że gmina sprawuje administrację publiczną; czy wystarczy powiedzieć, że gmina jest samorządną jednostką terytorialną, czy też trzeba powiedzieć, że jest korporacją terytorialną. Widocznie jest tutaj wpływ praktyki ustawodawczej niemieckiej, która jednak, nie trzeba o tym zapominać, operowała tymi pojęciami, jako pojęciami w prawie niemieckim określonymi.

Najważniejsze z tych pojęć — osobowość publiczno-prawna — występuje nie tylko w definicjach związków samorządu terytorialnego. Wyjaśnić to pojęcie może analiza w szerszej płaszczyźnie podjęta, obejmująca całość przepisów, w których to pojęcie występuje. Pracy takiej dokonał prof. T. Bigo w swoje rozprawie „Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego" (Warszawa 1928), bardzo dla nas realnej, bo opartej na analizie polskiego ustawodawstwa. Prof. Bigo określa związek publiczno-prawny, jako „związek wyposażony w władztwo administracyjne i powołany do życia przez państwo, względnie przy jego czynnym współudziale" (str. 82). Przez władztwo administracyjne Bigo rozumie wykluczenie drogi sądowej w stosunkach z członkami związku i przymus administracyjny. Autor identyfikuje przy tym związek publiczno-prawny z osobą publiczno-prawną, gdyż dla niego „osoba prawna jest konstrukcją, której odpowiada zawsze pewna grupa osób, a nigdy sam substrat rzeczowy".

Ale nas w tej chwili interesuje nie problem osoby publiczno-prawnej w ogóle, lecz specjalny jej rodzaj, mianowicie osoba związkowa publiczno-prawna typu terytorialnego. Musimy tutaj łącznie traktować określenie „samorządna jednostka terytorialna i osoba publiczno-prawna", najczęściej występujące w polskich ustawach ustrojowych. Ażeby ustalić treść tego pojęcia, potrzebna jest analiza przepisów jednostek samorządu terytorialnego pod kątem widzenia:

a) związkowego i terytorialnego charakteru
b) powstawania, znoszenia i zmiany granic terytorialnych,
c) zakresu działania,
d) środków działania,
e) stosunku do Państwa..

a) Z w i ą z k o w y i t e r y t o r i a l n y charakter jednostek samorządowych.

We wszystkich ustawach ustrojowych osobowość publiczno-prawna i charakter „samorządnej jednostki terytorialnej" wiąże się z jednostkami terytorialnego podziału administracyjnego: z gminą, powiatem i województwem. Z tą podstawą terytorialną pozostaje w ścisłym związku podstawa osobowa samorządu. O przynależności do danej jednostki samorządowej decyduje miejsce zamieszkania. Ustawy mówią o członkostwie gminy, uzależniając nabycie członkostwa od pewnych oznak, świadczących, że dana osoba jest związana życiowo z gminą. Oznakami tymi jest zamieszkanie od pewnego okre-

słonego czasu, posiadanie nieruchomości. Z członkostwem wiążą się pewne prawa wobec gminy i pewne obowiązki. Przepisy te były w dawniejszych ustawach bardzo szczegółowe. Późniejsze ustawy przestały wiązać te prawa i obowiązki z członkostwem gminy, odrębnie regulując prawo wyborcze samorządu oraz prawo do opieki społecznej. Obecnie jako ślad członkostwa gminy pozostał jedynie obowiązek przyjęcia mandatu z wyboru oraz przepisy o obywatelstwie honorowym. Członkostwo związku samorządowego zeszło do rzędu przeżytków bez znaczenia.

Cecha związkowości występuje w jednostkach samorządu terytorialnego według prawa polskiego bardzo silnie. „Związek" odpowiada w zupełności pojęciu „korporacji" z prawa niemieckiego. Bigo uważa, że pojęcie związku i korporacji jest w prawie polskim identyczne. Na podstawie norm organizacyjnych związku mnogość osób w skład związków wchodzących ujmuje się jako jedną osobę prawną. Norma organizacyjna określa warunki, przy których spełnieniu działania pewnych osób do grupy należących przypisuje się całej grupie jako jej akty prawne. Osoby fizyczne, których działania mają takie znaczenie, nazywa się organami.

Organa związku są powoływane z reguły przez członków związku w drodze wyborów. Powiadam: z reguły, gdyż ustawy przewidują wyjątki od tej zasady. Wyjątkami tymi są: przewodniczący wydziału powiatowego, którym z urzędu jest zawsze starosta powiatowy, oraz tymczasowe organa związków samorządowych, powołane w drodze nominacji przez władzę nadzorczą w pewnych określonych przez ustawę wypadkach.

b) Powstawanie, znoszenie i zmiana granic związków samorządowych.

Powstanie związku samorządowego nie jest uzależnione od woli jego członków, jak to jest w związkach prawa prywatnego. Aktem konstytucyjnym związku samorządowego jest ustawa, która opiera samorząd terytorialny o istniejący podział administracyjny. Tak jest z samorządem gminnym, powiatowym i wojewódzkim, a jeżeli chodzi o samorząd miejski, ustawa wylicza miejscowości, które podlegają ustawie o samorządzie miejskim. Również zniesienie lub zmiana granic związku samorządowego wymaga aktu ustawodawczego lub rozporządzenia rządowego.

c) Zakres działania związków samorządowych.

Pierwsze polskie ustawy samorządowe rozróżniają zakres działania własny i poruczony. Zakres działania własny określają ogólnikowo, jako sprawy dotyczące dobrobytu materialnego, rozwoju duchowego i zdrowia mieszkańców, dają przy tym wyliczenie przykładowe. Zakres działania poruczony ma być określony przez ustawy i rozporządzenia rządowe. Nie jest jasny cel tego rozróżnienia. Pierwsze ustawy polskie nie wyprowadziły bowiem zeń tych konsekwencyj

w dziedzinie nadzoru, co ustawodawstwo austriackie i galicyjskie. Dopiero w ustawie z dnia 23.III 1933 r. o częściowej zmianie samorządu terytorialnego mamy zupełnie odrębnie uregulowany nadzór nad czynnościami przełożonych gmin z zakresu administracji rządowej. Rozróżnienie spraw administracji samorządowej i administracji rządowej w samorządzie nabiera znaczenia bardzo istotnego.

Za ostateczne stanowisko naszego ustawodawcy w tej materii można uważać przepisy ustawy z dnia 16.VIII 1938 r. o samorządzie gminy m. st. Warszawy. Zakres działania gminy ujęty tam jest generalnie, jako „wszystkie sprawy dotyczące kultury, zdrowia i dobrobytu materialnego mieszkańców„ jeżeli te sprawy nie zostały aktami ustawodawczymi zastrzeżone władzom rządowym, samorządowi gospodarczemu lub innym instytucjom prawa publicznego“ — następuje wyliczenie przykładowe. Dalsze przepisy mówią, że miasto może wypełniać swoje zadania bezpośrednio we własnym zarządzie lub pośrednio przez popieranie instytucyj społecznych i w tym zakresie miasto działa w granicach obowiązujących aktów ustawodawczych samodzielnie, a jego organa są od innych władz państwowych hierarchicznie niezależne. Zakres, w jakim organa miejskie spełniają funkcje administracji rządowej, określają akty ustawodawcze oraz wydane w ich granicach rozporządzenia. W tym ostatnim zakresie działania organa miejskie podlegają organom administracji rządowej bądź innym organom państwowym.

W praktyce przeprowadzenie podziału na czynności, wynikające z zadań samorządu i czynności administracji rządowej, zlecone organom samorządowym, nie natrafiałoby na trudności, gdyby odpowiednia nomenklatura była konsekwentnie przestrzegana. Tymczasem tak się nie dzieje, i zwłaszcza przepisy sprzed wykrystalizowania się poglądu na właściwy podział czynności organów samorządowych mogą nasuwać wątpliwości, czy organ związku samorządowego dokonuje w danym wypadku czynności z zakresu administracji samorządowej, czy też administracji rządowej. Do czynności administracji samorządowej należy zaliczać czynności wynikające z dobrowolnego zakresu działania samorządu, a następnie czynności wynikające z zadań włożonych przez ustawę na związek samorządowy jako taki. Niestety, pod tym względem język naszych ustaw jest bardzo nieścisły, nie można tutaj polegać na brzmieniu przepisu, lecz uciec się należy do interpretacji logicznej, badając, jakiej władzy nadzorczej ustawodawca zastrzega nadzór nad tymi czynnościami, a zwłaszcza, jaka władza jest kompetentna do rozpatrywania odwołania od decyzji, czy ustawodawca nie zastrzega w tym zakresie dla wyższych władz rządowych dawania obowiązujących instrukcyj i wskazówek organom samorządowym.

Inny podział, również pod względem prawnym bardzo istotny, to podział zadań samorządu na zadania dobrowolne i obowiązkowe.

Te ostatnie nazywa się również ustawowymi, bo mogą być nakładane tylko na mocy ustawy.

Zadań z dobrowolnego zakresu działania samorządu nie można określić na podstawie kryteriów generalnych. W przyjętym u nas systemie samorząd może podejmować wszelkie zadania, które nie są powierzone przez ustawy administracji rządowej lub innym związkom publiczno-prawnym. Bowiem system u nas przyjęty wychodził z ideologicznych założeń, że gmina i inne związki samorządowe są osobami, które mają prawo realizować swoje cele i zadania tak, jak każde inne indywiduum, i dlatego nie stawiał inicjatywie samorządu żadnych barier od strony inicjatywy prywatnej, jak to było w innych państwach. Dlatego to zakres działania dobrowolny da się określić tylko w indywidualnych wypadkach, w pewnym przebiegu szybko postępującego łańcucha ewolucyjnego o silnych tendencjach dynamicznych.

d) Środki działania związków samorządowych.

Związki samorządowe w wykonywaniu swoich zadań posługują się środkami niedostępnymi dla jednostek prywatnych, a którymi posługiwać się mogą tylko organa władzy publicznej.

Jednym z tych środków jest ustanawianie przepisów powszechnie obowiązujących. W granicach norm ustawowych związki samorządowe wydają t. zw. statuty, t. zn. normy powszechnie obowiązujące na terenie związku. Uprawnienie to jest charakterystyczne dla samorządu terytorialnego, wyróżniającego się spośród pokrewnych instytucyj prawa publicznego i wiąże się ściśle z cechą powszechności samorządu terytorialnego, powszechności zarówno co do kręgu osób przynależnych do samorządu, jak i co do zakresu działania.

Drugim, potężniejszym środkiem działania samorządu terytorialnego, jest realizowanie jego zadań przy pomocy przymusu bezpośredniego, tak, jak to czyni administracja publiczna. Generalne normy w tym zakresie zawiera rozporządzenie Prezydenta Rz. z dnia 22.III 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji, które reguluje sposób wprowadzania w życie za pomocą środków przymusowych orzeczeń, zarządzeń, nakazów i zakazów władz administracyjnych, przyczym do władz administracyjnych zalicza się „wszystkie władze, urzędy i organa komunalne w zakresie swych funkcyj publiczno-prawnych, określonych w przepisach o ustroju tych władz, oraz w szczegółowych ustawach i rozporządzeniach...". Zachodzi tutaj kwestia, co ustawodawca rozumiał pod pojęciem „funkcyj publiczno-prawnych". Można to wyrażenie interpretować tylko przez przeciwstawienie funkcjom prywatno-prawnym, t. zn. funkcjom dostępnym dla każdej prywatnej jednostki. Funkcjami publiczno prawnymi będą więc funkcje, przy wykonywaniu których organa publiczne na podstawie przepisu prawnego korzystają ze środków nie dostępnych dla jednostki prywatnej. Środkami tymi jest stoso-

wanie przymusu bezpośredniego, podczas gdy jednostki prywatne realizując swoje prawa muszą się odwoływać o zastosowanie przymusu do sądów.

Nie wszystkie funkcje samorządu terytorialnego mają charakter funkcyj publiczno prawnych. W wykonywaniu swoich zadań natury gospodarczej samorząd terytorialny posługuje się w dużej mierze środkami dostępnymi dla każdej prywatnej jednostki gospodarującej. Zastosowanie środków przymusu administracyjnego może nastąpić tylko na mocy wyraźnego przepisu prawa.

e) Stosunek samorządu terytorialnego do Państwa.

Jest to zagadnienie będące fragmentem ogólnej koncepcji ustrojowej Państwa. Koncepcja ustrojowa Państwa, która znalazła swój wyraz w Konstytucji 1921 r., nie odbiegła od idei, które niepodzielnie zapanowały w Europie po pierwszej wojnie światowej. Opierały się one na liberalistycznym poglądzie na rolę Państwa w życiu społeczeństwa. A ponieważ w zakresie koncepcji samorządu byliśmy pod wpływami wzorów niemieckich, gdzie samorząd występuje jako specjalnego rodzaju osoba prawa publicznego, liberalistyczny pogląd na stosunek jednostki do Państwa, — jak to zresztą i gdzieindziej się stało — przeniósł się w sferę stosunku Państwa do samorządu. Konstytucja z 1921 r. nie zawiera jednak w tym zakresie takich sformułowań, jak np. „prawo do samorządu", a które znajdujemy w dawniejszych konstytucjach europejskich. Pod tym względem Konstytucję naszą zaliczono do konstytucji typu przejściowego, na które wywarł już swoje piętno zmierzch liberalizmu politycznego. Nie w rozdziale o prawach obywatelskich, jak to czyniły dawniejsze konstytucje, lecz tam, gdzie mowa jest o ustroju administracji państwowej, pomieściła Konstytucja przepisy o samorządzie. Nie spotykamy tam przeciwstawienia Państwa i samorządu, z wyjątkiem jednego przepisu w art. 69, gdzie się mówi o rozgraniczeniu źródeł dochodowych Państwa i samorządu, ale w danym wypadku sformułowanie to należy włożyć na karb wadliwej, a zakorzeniowej u nas terminologii, która Państwo identyfikuje ze Skarbem Państwa. A natomiast zaraz na wstępie Konstytucji w art. 3 znajdujemy przepis, którego początek brzmi: „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekaże przedstawicielstwom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa...". A więc Państwo ma opierać swój ustrój, a nie np. stosunek obywatela do Państwa, na zasadzie samorządu. Samorząd jest więc formą ustrojową Państwa. Następnie — Konstytucja 1921 r. nie traktuje samorządu jako coś, co istnieje, a co ona ma tylko uznać i uszanować. Samorząd ma być w myśl Konstytucji powołany jednocześnie z całą administracją (art. 65). Z następnych artykułów 66 — 71 i 73 wynika niewątpliwie, że ustawodawca konstytucyjny rozróżniał administrację rządową i samorząd terytorialny, które łącznie stanowią administra-

cję państwową, pomimo, że w paru wypadkach mówi o władzach i administracji państwowej w znaczeniu administracji rządowej.

Jak na wstępie tego rozdziału widzieliśmy, ustawodawca polski przyjął koncepcję samorządu, opartą o specjalnego rodzaju osobowość publiczno-prawną, mianowicie związkową osobę publiczno-prawną typu terytorialnego. Wynika z tego, że osobie tej, związkowi samorządowemu, przysługują publiczne prawa podmiotowe do wykonywania funkcyj, do której jest przez ustawę powołany. Nie są to jednak prawa pierwotne, lecz pochodne, nadane przez Państwo, gdyż ustawa państwowa reguluje zakres działania samorządu i jego ustrój, może tworzyć nowe i znosić istniejące związki samorządowe. Samorząd nie jest czymś poza Państwem stojącym, przeciwnie, stanowi część administracji państwowej.

Do tezy tej dochodzimy drogą następujących przesłanek, opartych na przepisach prawa polskiego:

1) gmina i wszystkie związki samorządowe są powoływane przez Państwo.

2) Państwo oznacza zakres działania samorządu, który w stosunku do innych działów administracji państwowej nie ma stale wytyczonych granic, jest zmienny, podyktowany celowością organizacyjną, a nie naturą zadań podejmowanych przez samorząd.

3) przysługujące samorządowi terytorialnemu władztwo administracyjne, tak istotne dla administracji publicznej, opiera się na ustawie, a nie wynika z samej istoty związków samorządowych.

Powstaje teraz zagadnienie, czym się różni samorząd terytorialny jako pewna gałąź administracji państwowej od pozostałych jej odgałęzień. Nie będzie przedstawiało żadnych trudności odróżnienie samorządu terytorialnego od innych rodzajów samorządu. W samorządzie terytorialnym mamy „podwójnie powszechny charakter", jak się wyraża Komarnicki, t. zn. zarówno co do zakresu działania, jak i kręgu osób objętych samorządem, podczas gdy w innych rodzajach samorządu, możemy powiedzieć(trawestując to określenie Komarnickiego, mamy podwójnie specjalny charakter, t. zn. zarówno co do zakresu działania, jak i zasięgu personalnego. Pociąga to za sobą, że zakres działania i zasięg osobowy samorządu gospodarczego, czy zawodowego musi być ściśle określony w ustawie. Natomiast nie mamy tego ścisłego rozgraniczenia między zakresem działania administracji rządowej i samorządowej, a zakres osobowy jednej i drugiej jest ten sam.

Różnica między administracją rządową i samorządem terytorialnym leży w sferze ustrojowej. I jedna i druga jest administracją państwową. Tylko, że administracja rządowa jest zbudowana na zasadach hierarchicznego podporządkowania organów niższych organom wyższym aż do ministra, a w administracji samorządowej przeciwnie — obowiązuje zasada niezależności hierarchicznej organów samorządowych, t. zn. nie podporządkowania jakimkolwiek organom

rządowym czy samorządowym wyższym, z wyjątkiem przypadków i w zakresie przez ustawę określonych.

W hierarchicznym podporządkowaniu władz rozróżnia się zależność służbową i zależność osobową. Przez zależność służbową rozumie się obowiązek wykonywania zleceń służbowych i stosowania się do wydawanych instrukcyj, a nadto, po stronie przełożonego — obowiązek pełnienia nadzoru służbowego. Nadzór służbowy — to kontrola działalności podwładnego, prawo zmiany lub uchylenia jego decyzji z urzędu lub na skutek odwołania. Zależność osobowa obejmuje prawo regulowania spraw osobowych organów podległych (nominacja, odwołanie, przeniesienie służbowe, zawieszenie w czynnościach, pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej).

Rzecz uwagi godna, że nie mamy aktu prawodawczego, któryby generalnie i zasadniczo regulował zależność hierarchiczną organów administracji rządowej. Akta prawne, kreujące poszczególne władze lub regulujące ustrój całych działów administracji, ograniczają się do wyszczególnienia organów i oznaczenia ich zakresu działania. Zależność służbową określają ogólnie zwykłe wyrazem „podlega". Wyjątek stanowi rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dnia 19.I 1928 r. o organizacji i zakresie działania administracji ogólnej, które zawiera parę przepisów w tym przedmiocie, wyjątek uzasadniony tym, że zespolenie władz polega na specyficznym, odmiennym niż w pozostałych działach administracji uregulowaniu zależności służbowej i zależności osobowej. W odniesieniu do pozostałych działów administracji zasady zależności hierarchicznej znajdują tylko akcydentalnie wyraz w różnych aktach prawnych, a przede wszystkim w przepisach o państwowej służbie cywilnej i o postępowaniu administracyjnym. Uważa się, że w administracji rządowej zasady organizacji hierarchicznej obowiązują same przez się i że mogą być realizowane instrukcjami i zarządzeniami służbowymi.

Natomiast w ustroju administracji samorządowej znajdujemy wręcz odwrotną sytuację. Tam przepisy o zależności organów samorządowych zajmują miejsce bardzo istotne. Ich główną treścią są uprawnienia, wynikające z nadzoru państwowego nad samorządem. Są one sformułowane jako wyjątki od zasady samodzielności i niezależności organów samorządowych.

W hierarchicznej budowie władz zależność służbowa jest wsparta zależnością osobową, która czyni podwładnego zależnym od jego przełożonego w szeregu ważnych kwestyj życiowych, a przez to skłania go do podporządkowania się służbowego przełożonemu. W ustroju samorządu odwrotnie — samodzielność organów samorządu jest wsparta niezależnością osobową od wyższych władz państwowych. Tę niezależność osobową organa samorządu uzyskują dzięki systemowi powoływania w drodze wyborów bezpośrednich, czy to pośrednich obywateli, którzy funkcje swoje w samorządzie traktują jako funkcje obywatelskie, nie zawodowe. Nie będąc z tą funkcją

związani materialnie, nie są od jej wykonywania uzależnieni życiowo. Inne sprawy osobowe organów samorządu są również regulowane w ten sposób, ażeby władzom nadzorczym pozostała jak najmniejsza sfera swobodnego uznania. W administracji hierarchicznej zorganizowanej, przeciwnie — władza służbowa korzysta w zasadzie przy regulowaniu spraw osobowych ze swobodnego uznania, a jedynie dla zabezpieczenia interesów osobistych wprowadza się pewne ograniczenia swobodnego uznania, jako wyjątki od zasady.

Ta niezależność osobowa organów samorządowych jest tylko zasadą, od której są pewne ściśle w prawie określone wyjątki. Wyjątkami tymi są: łączenie stanowiska przewodniczącego wydziału powiatowego ze stanowiskiem starosty powiatowego, oraz uprawnienia nadzorcze, jak rozwiązanie organu uchwalającego lub kolegium organu wykonawczego, złożenie z urzędu członka organu wykonawczego, mianowanie tymczasowego zarządu.

Uprawnienia nadzoru nad samorządem, przewidziane w ustawie 1933 r. i w innych ustawach, są następujące:

1) zatwierdzanie niektórych w ustawach wymienionych uchwał reprezentacji samorządowych.

2) orzekanie o nieważności uchwał, powziętych z naruszeniem istotnych wymagań formalnych, albo sprzecznych z obowiązującym prawem.

3) orzekanie w sprawie odwołań od decyzyj organów związków samorządowych.

4) dokonywanie inspekcji urzędów, instytucji, urządzeń, przedsiębiorstw i zakładów związków samorządowych, badanie na miejscu i podejmowanie rewizji całokształtu oraz poszczególnych działów gospodarki samorządowej tak pod względem formalnym, jak i materialnym oraz wgląd do aktów i w tok załatwiania poszczególnych spraw.

5) przymusowe wstawianie do budżetu i zastępcze wykonanie na koszt związku samorządowego zadań, które należą do zadań obowiązkowych związków.

6) rozwiązanie organu stanowiącego i organu zarządzającego związku samorządowego w przypadkach i na warunkach w ustawie określonych.

7) złożenie z urzędu lub zawieszenie w pełnieniu funkcji członka organu zarządzającego związku samorządowego, a także powołanie tymczasowego przełożonego gminy w przypadkach i na warunkach w ustawie określonych. Złożenie z urzędu następuje na mocy prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego.

Przepisy o nadzorze zostały w ogromnej mierze zunifikowane w okresie międzywojennym przez ustawę z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Ustawa ta pomimo antyliberalnego nastawienia wobec samorządu i rozszerzenia uprawnień nadzoru, jednak te uprawnienia pod względem prawnym

ściślej, niż to było dotychczas, uregulowała, nie podważając samej zasady samodzielności i niezależności samorządu.

Natomiast nadzór nad czynnościami organów samorządowych z zakresu administracji rządowej jest zorganizowany na ogólnych zasadach nadzoru służbowego (prawo wydawania zarządzeń, wskazówek i zleceń służbowych) i wykonywany jest nie przez właściwe władze nadzoru nad samorządem, lecz przez rządowe władze administracji ogólnej.

Traktując uprawnienia nadzoru nad samorządem, jako wyjątki od zasady samodzielności i niezależności organów samorządu, nasze ustawy ustrojowe początkowo tej zasady nie formułowały. Wynikało to z poglądu, że osobowość prawna w zasadzie wyklucza zależność hierarchiczną organów związku od czynników poza związkiem stojących (patrz np. pogląd Wasiutyńskiego w artykule „Samorząd Uniwersytecki". — Przegląd prawa i administracji. Lwów 1926, str. 422). Dopiero ustawa z dnia 16.VIII 1938 r. o samorządzie gminnym m. st Warszawy, którą można uważać za ostateczny wyraz stanowiska ustawodawcy polskiego sprzed 1939 r. w tej materii, zasadę tę sformułowała. W myśl tej ustawy w zakresie zadań wypełnianych przez gminę we własnym zarządzie „miasto działa w granicach obowiązujących aktów ustawodawczych samodzielnie, a jego organa są od innych władz państwowych hierarchicznie niezależne" (art. 5). Natomiast w zakresie funkcji administracji rządowej oraz współdziałania w czynnościach innych organów państwowych „organa miejskie podlegają organom administracji rządowej, bądź też innym właściwym organom państwowym (atr. 6).

Taka jest konstrukcja samorządu, wynikająca z ustaw o ustroju samorządu. Czy jednak inne ustawy tej konstrukcji nie naruszają? Np. przepisy o budżetach samorządowych, które dopuszczają kontrolę pod względem celowości nad tymi najważniejszymi dla gospodarki samorządowej uchwałami? Jeżeli władza nadzorcza może oceniać uchwałę o budżecie pod względem celowości — czy można mówić o samodzielności samorządu?

Świadomie przytaczam tutaj jeden tylko przykład, moim zdaniem najjaskrawszy, choć możnaby tych przykładów ograniczenia samodzielności i niezależności organów samorządu przez przepisy zaczerpnięte z poza prawa ustrojowego przytoczyć więcej. Nie miejsce w ramach tego artykułu na analizę całego materiału prawnego. Uważam to zresztą w tym miejscu za zbędne, gdyż nawet ten najjaskrawszy, moim zdaniem, przykład uprawnień nadzoru nie narusza zasady samodzielności samorządu. Władza nadzorcza mogła odmówić zatwierdzenia budżetu, ale nie mogła zmusić organu uchwalającego do uchwalenia budżetu zgodnie ze swoimi wskazaniami. Mogłaby w dalszej konsekwencji rozwiązać organ uchwalający z powodu bezczynności, narażającej związek samorządowy na straty. Ale to nie przesądzało wyniku wyborów nowej rady i jej stanowiska w tej

sprawie. To daleko idące uprawnienie nadzoru było skonstruowane jednak tylko jako wyjątek od zasady i nie podważało struktury zasadniczej.

Z całym naciskiem muszę podkreślić, że mam w tej chwili na myśli tylko „strukturę", pojęcie ściśle formalne, niezależne od treści, która wypełnia tę formę. Prof. Jaroszyński, pisząc w „Radzie Narodowej" na temat stanowiska samorządu wobec planowania państwowego (Nr 2 1947), słuszn e zwraca uwagę na ścieśniającą się coraz bardziej „funkcjonalną samodzielność samorządu", która faktycznie wygląda zupełnie inaczej, niżby się po słowie „samodzielność" należało spodziewać. Uważm, że dla rozważań z zakresu polityki ustawodawczej, a zwłaszcza polityki administracyjnej, ocena faktycznej wartości tego pojęcia ma znaczenie decydujące. Z przyjętego przeze mnie punktu widzenia stopień samodzielności samorządu jest obojętny.

Czy takie rozważania mają w danym przypadku jakąkolwiek praktyczność? Sądzę, że tak, a to z dwóch powodów. Ustalen e zasadniczej struktury ma decydujące znaczenie przy wykładni wątpliwych przepisów. Wszelkie ograniczenia samodzielności samorządu muszą być wyraźnie w kwestiach prawnych przewidziane, nie mogą być suponowane. To samo znaczen e z tych samych powodów ma ustalenie tej struktury dla formułowania nowych przepisów.

Konstruując jakąkolwiek organizację, to znaczy określając jej organa oraz zakres działania i odpowiedzialności tych organów, można to zrobić albo na zasadach samodzielności, albo też zależności. Trzeciego sposobu nie ma. Ustaliwszy tę zasadę możemy dopiero dozować stopień tej samodzielności, czy zależności. Technika formułowania przepisu będzie w każdym z tych dwu wypadków różna.

Przykładem wykładni wątpliwych przepisów w oparciu o zasadniczą strukturę samorządu terytorialnego niech będzie kwestia, czy do postępowania przed organami samorządowymi ma zastosowanie art. 99 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z dnia 22.III 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Rozporządzenie to zasadniczo ma zastosowan e „do postępowania we wszystkich sprawach w zakresie prawa administracyjnego załatwianych przez władze i urzędy administracji państwowej i samorządu terytorialnego, o ile rozporządzenie to nie przewiduje wyjątków". W myśl art. 99 tego rozporządzenia „decyzje", na mocy których strony lub osoby inne nie nabyły żadnych praw, mogą być uchylane i zmieniane z urzędu w każdym czasie tak przez władzę, która decyzję wydała, jak w trybie nadzoru przez władzę przełożoną". Chodzi o to, czy „nadzór" można i należy tutaj rozumieć jako nadzór nad samorządem, a „władzę przełożoną" jako władzę nadzoru nad samorządem.

Jak wynika z przepisów o ustroju samorządu, ingerencja władzy nadzorczej jest ściśle określona. Tak szerokie, jak w cytowanym przepisie, ujęcie prawa ingerencji władzy nadzorczej byłoby sprzecz-

ne z całą konstrukcją ustrojową samorządu. W strukturze samorządu nie ma władzy, któraby mogła uchodzić za „władzę przełożoną". Dlatego należy stanąć na stanowisku, że omawiany przepis, aczkolwiek nie jest ograniczony wyraźnym zastrzeżeniem, że do postępowania przed organami samorządowymi nie stosuje się, to jednak ze względu na swoją treść, a zwłaszcza zawarte w treści wyrażenie „władza przełożona" ma taki właśnie wyjątkowy charakter i nie stosuje się do postępowania przed organami administracji samorządowej.

Powstaje jednak kwestia, czy omawiany przepis nie zmienia w tym zakresie przepisów o ustroju samorządu. — Gdyby tak było, późniejsze ustawy, a zwłaszcza ustawa 1933 r. i ustawa o ustroju gminy m. st. Warszawy z 1938 r. musiałyby ten fakt uwzględnić. Zresztą, jak słusznie zwrócił uwagę prof. B go („Z zagadnień ustrojowych samorządu". Lwów 1933), powołane rozporządzenie Prezydenta Rzplitej było wydane na mocy pełnomocnictw, z których zagadnienia ustroju samorządu były wykluczone. Wydane na mocy tych pełnomocnictw rozporządzenie nie mogło więc w sposób tak istotny zmieniać obowiązującego ustroju.

Podsumujemy teraz wyniki dokonanego przeglądu naszego prawa o ustroju samorządu terytorialnego w okresie międzywojennym. Możemy je ująć w następujące twierdzenia:

1) samorząd terytorialny jest częścią administracji państwowej.

2) samorząd terytorialny wykonuje swoje zadania samodzielnie i niezależnie pod ustawowo ograniczonym nadzorem Państwa.

3) konstrukcyjnie samorząd terytorialny jest oparty w prawie pozytywnym o konstrukcję osób związkowych publiczno-prawnych typu terytorialnego.

Pozostaje jeszcze do omówienia rola, jaką w strukturze prawnej samorządu terytorialnego odgrywa pojęcie osobowości publiczno-prawnej. Już na wstępie powołałem się na pracę prof. Bigi na temat związków publiczno-prawnych w prawie polskim i na treść, jaką on wiąże z tym pojęciem. W tej chwili chodzi mi o to, czy pojęcie osoby publiczno-prawnej jest czymś niezbędnym dla struktury samorządu terytorialnego według naszego ustawodawstwa.

Że tak jest — możnaby wnosić z naszej praktyki ustawodawczej, która w ustawach o ustroju samorządu dość konsekwentnie pomieszcza definicję związków samorządowych, w których to definicjach występuje osobowość publiczno-prawna. Również dekret z dnia 23.XI 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego określa samorząd terytorialny jako korporację prawa publicznego. Jednak, trzeba tutaj zauważyć, że w niektórych ustawach o ustroju samorządu, pochodzących od b. państw zaborczych, tych definicyj — deklaracyj nie było, a przecież nigdy wątpliwości nie ulegało, że np. samorząd terytorialny na obszarze b. zaboru austriackiego i że gminy wiejskie na obszarze b. Królestwa Kongresowego przed

1933 r. były związkami samorządu terytorialnego. To samo dotyczy wojewódzkiego związku samorządowego na obszarze województwa poznańskiego przed 1933 r. Dopiero ustawodawca polski zaczął tę definicję — deklarację o osobowości publiczno-prawnej w związku samorządowym stosować, przyczym, jak to na wstępie stwierdziłem, pojęcie to nie miało ustalonej treści.

U nas na temat osobowości publiczno-prawnej w samorządzie potoczyła się szeroka dyskusja, w której dwa zaznaczyły się kierunki. Według jednego z nich pojęcie publicznych praw podmiotowych i wynikające z niego osobowości publiczno-prawnej jest nieodłącznie związane z pojęciem samorządu[1]), dla drugiego — jest to pojęcie pozbawione treści prawnej, a przez to najzupełniej zbędne[2]). Nie miejsce tutaj na przedstawianie tego sporu, ściśle teoretycznego, zaczepiającego o zasadnicze zagadnienia z dziedziny filozofii prawa. Osobiście, idąc za Jaworskim[3]), jestem zdania, że pojęcia te mogą oddawać wielkie usługi w wyrażaniu myśli, mogą być używane, jako pojęcia pomocnicze, ale nie są dla pojęcia samorządu terytorialnego istotne, bo nie są niezbędne. Również zgodnie z Jaworskim trzeba zwrócić uwagę na polityczny koloryt tego pojęcia. W części drugiej niniejszej pracy („Gazeta Administracji" Nr 9/1947) mówiłem o genezie pojęcia korporacji publiczno-prawnej w prawie niemieckim.

Dlatego to w wyżej podanej konkluzji mówiąc, że samorząd jest oparty w prawie pozytywnym o konstrukcję osób związkowych publiczno-prawnych, stwierdziłem tylko fakt, że ustawodawstwo nasze tak samorząd terytorialny konstruuje, a nie chcę być zrozumiany, że pojęcie to traktuję jako pojęcie nieodłącznie związane ze strukturą prawną samorządu terytorialnego.

---

[1]) Dr T. Bigo — Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego. Warszawa, 1928. Prof. B. Wasiutyński — Samorząd Uniwersytecki (w Przeglądzie Prawa i Administracji, Lwów, 1926 str. 422). Prof. W. Komarnicki — Ustrój państwowy Polski współczesnej. Wilno 1937. Prof. St. Kasznica — Polskie prawo administracyjne. Poznań, 1946. Dr J. Hubert — Zasady samorządu wojewódzkiego (W Ruchu Samorządowym, 1927). A. Kroński — Teoria samorządu terytorialnego. Warszawa, 1932.

[2]) Dr J. Panejko — Geneza i podstawy samorządu europejskiego. Wilno, 1934. J. Staryszak — Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce — Warszawa, 1931. H. Dembiński — Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej. Wilno, 1934. Dr M. Jaroszyński — Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego (w Samorządzie Terytorialnym, 1937). J. Wasilewski — Zagadnienie samorządu Z. S. R. R. (w Samorządzie Terytorialnym, 1937). Dr W. Sz. Wachholz — Związki publiczno-prawne w oświetleniu prawa (w Gazecie Administracji Nr 7 1928) oraz „Związki Samorządowe typu korporacyjnego" (w Gazecie Administracji Nr 8/1928).

[3]) W. L. Jaworski — Nauka prawa administracyjnego — Warszawa, 1924.

WITOLD CZACHÓRSKI

UNIFIKACJA PRAWA FUNDACYJNEGO.

I. Uwagi ogólne.

Stanowisko fundacji w systemie prawa należy do spornych[1]). Instytucja, wykształcona w p r a w i e p r y w a t n y m jako odrębny typ osoby prawnej (a więc podmiotu prawa nie będącego osobą fizyczną = człowiekiem); instytucja, której elementami podstawowymi są: określony majątek, przeznaczony przez właściciela dla pewnych zadań społecznych (cel społeczny) oraz organizacja, zapewniająca wykonywanie wyżej wskazanych zadań, — staje się przedmiotem zainteresowania współczesnej nauki p r a w a p u b l i c z n e g o. Prawo to uznaje bowiem cel fundacyjny za cel państwowy i widzi w działaniu fundacji spełnianie zadań na polu publicznej administracji[2]).

Konsekwencją powyższego jest tendencja współczesnego ustawodawstwa do poddania fundacji szerokiej kontroli Państwa. Kontrola ta obejmuje wszelkie odmiany fundacji, a więc zarówno fundacje utworzone ze środków majątkowych osób prywatnych przez rozporządzenia między żyjącymi lub na przypadek śmierci, jak i fundacje utworzone ze środków publicznych przez szczególne akty ustawodawcze[3]).

---

[1]) Por.: R. Longchamps — Studia nad istotą osoby prawnej, Lwów, 1911 r.; E. Till — Osoby prawne (projekt rozdziału kodeksu cywilnego z uwagami), 1921 r.; Fr. Zoll — Prawo cywilne, wyd. 5, t. 1, str. 160—170; Fr. Bossowski — Osoby prawnicze czyli prawne (fikcyjne, moralne) art. w Encyklopedii Podręcznej Prawa Prywatnego, t. III str. 1324—1334; T. Bigo — Związki publiczno-prawne, Warszawa, 1928 r.; L. Ehrlich — Osoba prawna w prawie publicznym art. w Encyklopedii Podręcznej Prawa Publicznego, t. I. str. 571—573; K. Ogrodzki — Instytucja fundacji w ustawodawstwie polskim, art. w Palestrze 1935 r., str. 573—591; W. Rappé — Fundacja, art. w cyt. Encyklopedii Podr. Pr. Publ., t. I, str. 145—151; (ograniczam się do cytowania literatury polskiej).

[2]) W. Rappé: Systemy nadzoru nad fundacjami, Lwów, 1933 r., str. 12—19.

[3]) Zagadnienia „fundacji", nie mających osobowości prawnej, nie są poruszane w niniejszym artykule.

Kontrola państwowa, inaczej mówiąc, **nadzór państwowy** nad fundacjami, objawia się przez:

a) uzależnienie powstania fundacji od zezwolenia władz administracyjnych lub sądowych;

b) ustanowienie stałej kontroli zwierzchniej tych władz nad wykonywaniem zadań fundacji;

c) nadanie władzy publicznej uprawnień do zmiany celu i ustroju fundacji, oraz w przypadkach wyjątkowych do zniesienia fundacji.

Stopień ingerencji władzy państwowej w życie wewnętrzne fundacji oraz forma organizacyjna nadzoru mogą być różne. Jest bowiem rzeczą niewątpliwą, że sprawa ta wiąże się ściśle z ogólnymi zasadami ustroju administracji państwowej, a przytym jest zależna od tendencji polityki Państwa wobec instytucji społecznych wyposażonych w samodzielną osobowość prawną.

Dotychczasowe źródła prawa fundacyjnego.

Obszar Państwa Polskiego do października 1947 r. przedstawiał w materii prawa fundacyjnego **mozaikę systemów**, opartych na prawie dzielnicowym. Znalezienie wskutek tego podstaw dla ogólnej charakterystyki nie jest łatwe.

Upraszczając jednak całość zagadnienia i zastrzegając się, że z natury rzeczy wszelkie uogólnienia nie są dokładne, można stwierdzić, iż ustawodawstwo dzielnicy południowej i centralnej przychylało się do t. zw. doktryny badeńsko-włoskiej[4]), realizującej kontrolę władz publicznych nad fundacjami w sposób najszerszy i poddającej z tego tytułu całość spraw fundacyjnych prawu publicznemu.

W b. dzielnicy niemieckiej natomiast przewagę zyskała doktryna uznająca, że fundacje podlegają prawu prywatnemu, z zastrzeżeniem wyjątków dla fundacji utworzonych ze środków publicznych. Wprawdzie samo powstanie fundacji zależało i w tym systemie od zezwolenia władzy państwowej, jednakże już dalszy nadzór (nad istniejącymi fundacjami) przedstawiał się jako znacznie słabszy[5]).

---

[4]) Ustawa badeńska z dnia 14 maja 1870 r. i rozporządzenie wykonawcze do tej ustawy z dnia 17 czerwca 1901 r. stała się wzorem szeregu aktów ustawodawczych państw europejskich w zakresie prawa fundacyjnego: ustawa włoska z dnia 17 lipca 1890 r. — oparta na wzorach badeńskich, charakteryzuje się jednak centralizacją agend nadzoru w ręku jednej władzy centralnej, podczas gdy system badeński uznaje właściwość równoczesną kilku władz naczelnych (bliższe uwagi — por. W. Rappé: Systemy nadzoru nad fundacjami).

[5]) System ten był również podstawą projektów prawa fundacyjnego we Francji, opracowanego w pierwszych latach XX stulecia; przyjęto tam nawet, że powstanie fundacji jest dokonane z chwilą wpisania jej do rejestru względnie do dziennika urzędowego bez potrzeby uzyskania zezwolenia władz publicznych. Na zasadach zupełnej swobody powstawania fundacji oparty jest system prawa szwajcarskiego (por. art. 80 i nast. kodeksu cywilnego z 1907 r.).

Jeśli chodzi o szczegóły, to należy wskazać, że w b. dzielnicy austriackiej kodeks cywilny z 1811 r. przekazywał sprawy fundacji wyraźnie prawu publicznemu (por. § 636 kodeksu).

Z przepisów prawa publicznego obowiązywały aż do ostatnich czasów liczne reskrypty i dekrety austriackie z lat 1762—1918, uzupełnione aktami ustawodawczymi władz polskich, jak w szczególności aktami dotyczącmi przekazania Departamentowi Fundacyjnemu wojewody lwowskiego, jako I instancji, kompetencji z zakresu nadzoru państwowego nad wszystkimi fundacjami (§ 40 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 marca 1921 r. — Dz. U. R. P. Nr 39, poz. 234), oraz przekazania wspomnianemu wojewodzie zarządu niektórych z nich, t. j. tych, którymi zarządzał b. Wydział Krajowy (art. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o zniesieniu Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie — Dz. U. R. P. Nr 7, poz. 40, upoważnionego do administrowania fundacji po b. Wydziale Krajowym z mocy § 4 ustawy z dnia 30 stycznia 1920 r. — Dz. U. R. P. Nr 11, poz. 61).

Źródłem prawa fundacyjnego na obszarze b. Królestwa Kongresowego oraz na obszarze pozostałych ziem b. zaboru rosyjskiego był od dnia 7 lutego 1919 r. dekret z tejże daty o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów (Dz. Pr. P. P. Nr 15, poz. 215), uzupełniony rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. (Dz. U. R. P. Nr 38, poz. 372).

Doktryna zalicza go bezspornie do norm prawa publicznego wskazując, że całokształt nadzoru państwowego nad fundacjami powierzono władzom administracyjnym, a odwołania od ich orzeczeń przekazano Najwyższemu Trybunałowi Administracyjnemu[6]). Wspomniany dekret stanowił zresztą w chwili jego wydania olbrzymi krok naprzód w zakresie regulacji zagadnień fundacyjnych, albowiem poprzednio fundacje nie były uznane za osoby prawne ani przez Kodeks Napoleona, ani przez ustawodawstwo b. Ces. Rosyjskiego, i istnieć mogły na terenie ich mocy obowiązującej jedynie via facti[7]).

W b. dzielnicy niemieckiej kodeks cywilny z 1896 r. poświęcał fundacjom odrębne przepisy §§ 80—88 części ogólnej (księga pierwsza). Wskutek zamieszczenia na tym obszarze prawnym norm prawa fundacyjnego wśród przepisów cywilno-prawnych, ustawodawca polski unifikując całe prawo cywilne i uchylając ostatecznie przepisy kodeksu niemieckiego z dniem 1 stycznia 1947 r., zmuszony był zachować w mocy normy odnoszące się do fundacji (vide art. 13 § 1 przepisów ogólnych prawa cywilnego — Dz. U. R. P. Nr 67, poz. 369 ex 1946 r.).

---

[6]) Por. W. Rappé — op. cit. str. 29.

[7]) O stanowisku prawnym fundacji w prawie francuskim — por. L. Michoud — La théorie de la personalité morale. Paris 1924 r., t. I/II oraz R. Saleilles — De la personnalité juridique — Paris 1910 r.

Prócz przepisów kodeksu cywilnego obowiązywały w dzielnicy poniemieckiej niektóre przepisy tytułu XIX części II powszechnego prawa krajowego pruskiego z 1794 r.[8]) — odnoszące się do postanowień o nadzorze władz państwowych nad fundacjami, oraz odrębne przepisy o t. zw. fundacjach rodzinnych, utrzymane w mocy przez przepisy pruskiej ustawy wykonawczej z dnia 20 września 1899 r. do kodeksu cywilnego niemieckiego (Zb. u. prusk. str. 177).

Na mocy aktów ustawodawczych władz polskich kompetencje króla pruskiego w zakresie spraw fundacyjnych przekazano Radzie Ministrów (art. 14 ustawy z dnia 30 czerwca 1921 r. — Dz. U. R. P. Nr 75, poz. 511), a kompetencje administracyjnych władz nadzorczych I instancji — wojewodom (z mocy art. 8 ustawy z dnia 1 sierpnia 1919 r. — Dz. U. R. P. Nr 64, poz. 385).

Jednolicie w całym Państwie unormowany był jedynie nadzór nad fundacjami o celach z zakresu opieki społecznej — z mocy art. 22 ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej — (Dz. U. R. P. Nr 91 poz. 726) oraz sprawa lokowania kapitałów fundacyjnych — na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lutego 1928 r. o sposobie lokowania funduszów przez osoby prawa publicznego, fundacje i osoby niewłasnowolne oraz o sposobie lokowania kaucyj składanych z tytułu obowiązku publicznego (Dz. U. R. P. Nr 17, poz. 141)[9]).

Unifikacja prawa fundacyjnego.

Postulat unifikacji całokształtu prawa obowiązującego w Polsce, wysunięty na czoło polityki prawnej przez Demokratyczny Rząd Polski Odrodzonej, a nadto niejasność organizacji nadzoru państwowego nad fundacjami w dzielnicy południowej, wywołana po wojnie 1939 — 1945 wskutek przesunięcia się granic Państwa (wojewoda lwowski, jak o tym była mowa, centralizował w swym urzędzie funkcje nadzorcze i zarząd niektórych fundacji), — stały się przyczyną ustawowego rozwiązania sprawy prawa fundacyjnego dekretem z dnia 22 październik 1947 r. (Dz. U. R. P. Nr 66, poz. 400).

Ustawodawca polski przy rozwiązaniu problemu nie obrał jednak drogi najprostszej, chociaż z punktu widzenia techniki legislacyjnej nieco trudniejszej, polegającej na wprowadzeniu w całym Państwie nowej ustawy o fundacjach[10]).

[8]) „Allgemeine Landrecht für die Preussischen Staaten".

[9]) w sprawie źródeł prawa fundacyjnego w Polsce w okresie międzywojennym — por.: Kazimierz Ogrodzki: Instytucja fundacji w ustawodawstwie polskim — Palestra, 1935 r., str. 573 i nast.

[10]) W okresie międzywojennym podjęte były w tej sprawie pewne prace legislacyjne, które jednak nie zostały doprowadzone do końca (por. bliższe uwagi na ten temat w pracy Kazimierza Ogrodzkiego — Nowe koncepcje z zakresu ustawodawstwa fundacyjnego — Palestra, 1936 r., str. 271 i nast.).

Rozciągnął on natomiast dotychczas obowiązujący w dzielnicy centralnej dekret z dnia 7 lutego 1919 r. o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów, — na cały obszar Rzeczypospolitej.

Z rozszerzeniem zakresu mocy obowiązującej dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. połączono zmianę dotychczasowej treści art. 14 tego dekretu, polegającą na daniu podstaw prawnych dla dekoncentracji uprawnień Ministrów, jako władz nadzorczych nad fundacjami, na rzecz wojewodów (art. 1 dekretu z dnia 22.X 1947 r.).

Uchylono również wszelkie dotąd obowiązujące przepisy dzielnicowe po-austriackie i po-niemieckie oraz te akty prawne, które się z nimi ściśle wiązały (art. 2 cyt. dekretu).

W ten sposób z dniem 14 od dnia ogłoszenia aktu ustawodawczego z dnia 22 października b. r. (art. 4 dekretu) prawo fundacyjne w Polsce zostało poddane jednolitym przepisom.

Przepisy te nie są wytworem najnowszych koncepcyj prawniczych w prawie fundacyjnym; nie wyrażają one również pełnej idei racjonalizacji czy usprawnienia nadzoru nad fundacjami w porównaniu do systemu dotychczas obowiązującego w dzielnicy południowej lub zachodniej[11]).

Unifikacja prawa fundacyjnego w formie, którą przyjęto w dekrecie z dnia 22 października 1947 r., ma charakter raczej porządkowy niż koncepcyjny. Uchyla mozaikę norm dzielnicowych (w szczególności norm ustawodawstwa b. państw zaborczych), wprowadzając na ich miejsce jeden zespół przepisów, wprawdzie niedość nowoczesny, zawierający według poglądu doktryny pewne niejasności i luki, lecz zato wydany przez ustawodawcę polskiego.

Wydaje się, że po tym pierwszym stadium prac ustawodawczych winno możliwie rychło nastąpić następne z kolei, polegające na dostosowaniu prawa fundacyjnego do aktualnych potrzeb życia z uwzględnieniem współczesnej doktryny prawa fundacyjnego i doświadczeń praktyki.

Zanim to nastąpi będzie celowe zwrócenie uwagi na kilka szczegółów nowej sytuacji prawnej fundacji na tle norm dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. (z uwzględnieniem zmiany art. 14 tego dekretu).

Temu tematowi poświęcone będą dalsze wywody.

---

[11]) Poważnym ulepszeniem nadzoru państwowego nad fundacjami jest natomiast dla dzielnicy centralnej zmiana dotychczasowej treści art. 14 dekretu z dnia 7 lutego 1919 r.

II. Kilka zagadnień z zakresu dekretu z dnia 7 lutego 1919 r.

Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów (Dz. Pr. P. P. Nr 15, poz. 215)[12]) ogranicza się właściwie do regulowania zagadnień fundacji, utworzonych ze środków prywatnych mocą rozporządzenia między żyjącymi lub przez testament (art. 1).

Tym samym, zdaniem moim, przepisy dekretu nie mają zastosowania do wszelkich fundacyj t. zw. publiczno-prawnych, t. j. powołanych do życia ze środków publicznych bądź utworzonych z mocy szczególnego aktu ustawodawczego[13]). Nadzór państwowy nad fundacjami tego typu winien być w konsekwencji sprawowany nie w trybie dekretu z 7.II 1919, lecz zgodnie z zasadami wskazanymi w aktach, powołujących owe fundacje do życia.

Natomiast w stosunku do fundacji utworzonych ze środków prywatnych mocą rozporządzenia między żyjącymi lub na przypadek śmierci, dekret winien mieć zastosowanie bez względu na ich rodzaj. Dotyczy on więc w szczególności odrębnie dotąd normowanych fundacyj familijnych znanych prawu niemieckiemu.

P o w s t a n i e f u n d a c j i jako osoby prawnej następuje stosownie do art. 2 dekretu przez: a) powołanie fundacji do życia przez fundatora mocą rozporządzenia między żyjącymi lub przez testament, b) zatwierdzenie tego aktu przez władzę państwową. Mamy tu więc do czynienia z systemem koncesyjnym, istniejącym dotąd również w prawie austriackim i niemieckim.

Zatwierdzenie aktu fundatora przez władzę publiczną nie może być wszakże rozumiane w ten sposób, że akt ten d o s w e j w a ż n o ś c i wymaga zatwierdzenia administracyjnego. Rozporządzenie fundatora, mające z cywilistycznego punktu widzenia charakter czynności prawnej, jest ważne niewątpliwie już wówczas, gdy zachowane zostały zwykłe przesłanki wymagane do ważności czynności prawnej. Nie stanowi ono jednak d o s t a t e c z n e j p o d s t a w y do tego, aby fundacja powstała jako samodzielna osoba prawna; koniecznym uzupełnieniem czynności prawnej fundatora jest bowiem zatwierdzenie, będące aktem władzy państwowej.

Konstrukcja prawna art. 2 dekretu jest więc zbliżona do konstrukcji dotyczącej przejęcia prawa własności nieruchomości nabytej przez cudzoziemca w/g ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. R. P. z 1923 r. Nr 24, poz. 202), lub przejścia prawa własności nieruchomości miejskiej na ob-

---

[12]) Uzupełniony co do meritum rozporzadzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. (Dz. U. R. P. Nr 38 poz. 372) i dekretem z dnia 22 października 1947 r. (Dz. U. R. P. Nr 66, poz. 400) — vide art. 21 i 23 oraz art. 14 dekretu

[13]) Por. W. Rappé: O publiczno-prawnej fundacji w ustawodawstwie polskim, Lwów 1930 r.

szarze mocy obowiązującej rozporządzenia Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej z dnia 25.VI 1919 r. (dzielnica zachodnia)[14]).

Powyższa konstrukcja przyświecała zresztą twórcom dekretu z roku 1919, o czym świadczą motywy tego aktu ustawodawczego, ogłoszone w Gazecie Sądowej Warszawskiej[15]).

Konieczne jest według niej istnienie dwóch niezależnych od siebie przesłanek, aby pewien skutek prawny nastąpił. Dla powstania fundacji konieczne jest zatem: a) ważne rozporządzenie swym majątkiem przez fundatora (1 przesłanka), i b) zatwierdzenie tego rozporządzenia przez władzę państwową (2 przesłanka).

Z powyższego rozumowania należy wyprowadzić wniosek, że jeśli naprzykład rozporządzenie fundatora dotknięte było wadą, która w zwykłych okolicznościach skutkuje nieważność czynności prawnej (np. osoba czyniąca rozporządzenie działała w stanie choroby psychicznej), to pomimo zatwierdzenia aktu przez władzę państwową fundacja nie powstaje.

Ze sformułowania art. 2 dekretu daje się wyprowadzić dalszy istotny wniosek co do skuteczności rozporządzenia fundatora, o ile jest ono ważne; mianowicie, że skuteczność tego rozporządzenia następuje z chwilą zatwierdzenia fundacji. Zatwierdzenie władzy państwowej ma więc skutek ex nunc, i w tym zakresie wolą fundatora zmienione być nie może. Sprawa ta wyglądała nieco inaczej na obszarze dzielnicy południowej i zachodniej pod rządem ustawodawstwa dzielnicowego[16]).

Skuteczność rozporządzenia testamentowego podlega jednak odmiennej zasadzie w odróżnieniu od rozporządzenia między żyjącymi, z mocy przepisów zawartych w prawie cywilnym.

Stosownie do art. 6 prawa spadkowego (Dz. U. R. P. Nr 60, poz. 328 ex 1946 r.) zatwierdzenie fundacji powołanej przez spadkodawcę w testamencie w ciągu roku od dnia zawiadomienia władzy państwowej ma ten skutek, że owa fundacja staje się spadkobiercą tak jakgdyby istniała już w chwili otwarcia spadku (skuteczność ex tunc).

---

[14]) por. opinię Departamentu Ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości, ogłoszoną w tej sprawie w Demokratycznym Przeglądzie Prawniczym Nr 7 z 1947 r, str. 36—37.

[15]) „Zasady ustawy o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów", ogłoszone w G. S. W. z roku 1919, str. 273; uznaje to również Ernest Till w artykule poświęconym sprawie dekretu w „Czasopiśmie prawniczym i ekonomicznym", wyd. w Krakowie w 1920 r., str. 117—129.

[16]) W prawie austriackim przyjęte było uznanie skuteczności rozporządzenia fundatora od chwili jego dokonania (ex tunc) — porz. orzeczenie Izby III Sądu Najwyższego z dnia 23 XII 1925 r. L. III. R. 912/25 — cyt. W. Rappé. Systemy nadzoru nad fundacjami str. 34.

Według § 32 k. c. z 1896 r. przyjęta była skuteczność rozporządzenia fundatora ex nunc, o ile co innego nie wynikało z aktu fundacyjnego.

Według art. 3 dekretu z 7.II 1919 r. „z chwilą zatwierdzenia fundator lub jego następcy obowiązani są przekazać fundacji przeznaczony dla niej majątek".

Niedość ścisłe prawniczo użycie wyrazów: „obowiązani są przekazać majątek" zostało już podniesione w doktrynie przez E. Tilla. Wydaje się, że myślą dekretu było tu wyraźne wskazanie na obowiązek „wydania" majątku na rzecz fundacji, która z chwilą zatwierdzenia stała się samodzielnym podmiotem prawa[17]).

Należy teraz zadać pytanie, czy w okresie czasu przed zatwierdzeniem aktu fundacyjnego przez władzę państwową fundator lub jego spadkobiercy mogą odwołać rozporządzenie fundacyjne, jak to np. przewidywał § 81 k. c. z 1896 r.?

Odpowiedź n e g a t y w n a, jaką znajdujemy w wywodach Tilla[18]) wydaje się w całej pełni uzasadniona[19]).

Jeśli idzie o odwołanie rozporządzenia między żyjącymi, to z cywilistycznego punktu widzenia nie powinno ono być dopuszczone w przypadku milczenia ustawy z uwagi na to, że fundator uczynił ze swej strony wszystko, aby rozporządzenia ważnie dokonać; jest on związany własną czynnością prawną, skoro dekret nie dozwala mu wyraźnie, jak cyt. § 81 kodeksu cywilnego z 1896 r., na uchylenie się od jej wykonania.

Co do rozporządzenia testamentowego, to odwołanie go przez spadkobierców należy uznać za niedopuszczalne z przyczyn jak wyżej, a nadto ponieważ według zasad ogólnych prawo odwołania (o ile jest dozwolone) może być ujmowane jedynie jako prawo osobiste fundatora.

W sprawie f o r m y rozporządzenia testatora przyjęto w dekrecie zasadę, że rozporządzenie między żyjącymi winno być złożone w postaci aktu notarialnego (art. 5). Forma rozporządzenia na przypadek śmierci podlega ogólnym zasadom prawa cywilnego o testamentach.

W materii n a d z o r u p a ń s t w o w e g o n a d f u n d a c j a m i — dekret z 7.II 1919 r. wprowadza rozdział tego nadzoru pomiędzy różne Ministerstwa stosownie do tego, czy przedmiot fundacji wchodzi w zakres kompetencji danych Ministrów (art. 7) [20]).

Zasada powyższa, prowadząca także i do równoczesnej właściwości kilku Ministrów dla jednej fundacji, przejęta została z ustawodawstwa badeńskiego.

---

[17]) Tak też należy rozumieć krótkie zresztą motywy do art. 3 zamieszczone w Gazecie Sądowej Warszawskiej l. c.

[18]) E. Till: op. cit. str. 122—123.

[19]) Odmienne stanowisko zajmuje K. Ogrodzki: Instytucja fundacji w ustawodawstwie polskim. Palestra 1935 r., str. 581.

[20]) Poza przepisami dekretu — art. 22 ustawy o opiece społecznej z dnia 16.VIII 1923 r. (Dz. U. R. P. Nr 92, poz. 726) powierza nadzór nad fundacjami o celach dotyczących opieki społecznej Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej.

Doktryna, a zwłaszcza praktyka, poddaje system ten ostrej krytyce wywodząc, że utrudnia on jednolitą politykę prawną w zakresie spraw fundacyjnych oraz że powoduje zbędne spory kompetencyjne pomiędzy różnymi władzami.

Wprawdzie system koncentrujący wszystkie agendy nadzoru nad fundacjami w jednym Ministerstwie (lub innej władzy centralnej) nie był znany i w pozostałych dzielnicach Państwa Polskiego poza dzielnicą centralną, jednakże np. w dzielnicy południowej istniało skoncentrowanie spraw nadzoru nad fundacjami w Ministerstwie Spraw Wewętrznych z dopuszczeniem tylko pewnych wyjątków na rzecz innych Ministerstw (fundacje o celach oświatowych i wojskowych), co dawało bardzo dodatnie wyniki.

Surowej poddawano krytyce również postanowienia dekretu z 7.II 1919 r., powierzające Ministrom jako I instancji sprawy fundacyjne, z pominięciem władz terenowych w szczególności wojewodów[21]), wywodząc nie bez słuszności, że władze lokalne bliższe są sprawom fundacyjnym, niż Ministerstwa.

Uznając częściowo słuszność tych głosów krytycznych ustawodawca z 1947 r. przez zmianę treści art. 14 dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. upoważnił Radę Ministrów do przekazania niektórych kompetencji Ministrów w sprawach fundacyjnych na rzecz wojewódzkich władz administracji ogólnej.

Z chwilą wydania rozporządzenia Rady Ministrów, o którym mowa, wojewodowie podlegać będą w sprawach fundacyjnych Ministrom, będącym władzą nadzorczą nad fundacjami, chociażby taka zależność nie wynikała z ogólnych zasad ustroju administracyjnego Państwa[22]).

---

[21] O kompetencjach wojewody lwowskiego na mocy ustawodawstwa dzielnicowego w dzielnicy południowej — zob. uwagi powyżej; w b. dzielnicy pruskiej na zasadzie art. 14 ustawy z dnia 30 czerwca 1921 r. (Dz. U. R. P. Nr 75, poz. 511) najwyższą władzą fundacyjną, powołaną do zatwierdzania fundacyj była Rada Ministrów, natomiast organem nadzorczym I instancji był na zasadzie art. 8 ustawy z dnia 1 sierpnia 1919 r. (Dz. U. R. P. Nr 64. poz. 385) wojewoda terytorialnie dla danej fundacji właściwy, z wyjątkiem fundacji szkolnych i stypendialnych, dla których w I instancji właściwy był kurator okręgu szkolnego.

Dla obszaru woj. śląskiego w okresie międzywojennym por. art. 26 ustawy konstytucyjnej z dnia 15.VIII 1920 r., zawierającej statut organiczny woj. śląskiego, uchylony ustawą konstytucyjną z dnia 6 maja 1945 r. (Dz. U. R. P. Nr 17, poz. 92).

Co do fundacyj rodzinnych o obszarze dzielnicy zachodniej — to zatwierdzenie ich powierzone było sądom, które też miały nadzór nad tymi fundacjami, ograniczony zresztą postanowieniami poszczególnych aktów fundacyjnych.

[22]) Tak naprzykład wojewodowie podlegać będą w tych sprawach Ministrowi Oświaty, skoro przedmiot fundacji będzie tego rodzaju, że władzą nadzorczą nad daną fundacją będzie ten Minister

W sprawach poszczególnych fukcji nadzoru państwowego nad fundacjami podkreślić należy co następuje:

Zatwierdzenie fundacji — stosownie do art. 7 dekretu z 7.II 1919 r. należy do właściwości Ministra „w stosunku do fundacji, której przedmiot w zakres jego kompetencji wchodzi".

Władza nadzorcza może odmówić zatwierdzenia fundacji, gdy uzna, że jest ona przeciwna prawu, dobrym obyczajom lub też nie odpowiada względom pożytku publicznego (art. 18 dekretu).

Sformułowanie granic kontroli państwowej w dekrecie z 1919 r. daje w gruncie rzeczy dużą swobodę władzy nadzorczej w zakresie oceny, czy utworzenie fundacji powinno, czy nie powinno nastąpić.

Kryterium pożytku publicznego nie może jednak być dowolnie interpretowane i podlega kontroli administracyjnej stosownie do zasad obowiązujących w prawie publicznym. W szczególności podstawę dla tej kontroli daje art. 21 dekretu, przewidujący możność skarżenia decyzji Ministrów do Najwyższego Trybunału Administracyjnego

Dekret z 7.II 1919 r. zajmuje się szczególnie statutem fundacji; w przypadku wadliwości statutu: a) gdy fundator żyje — władza nadzorcza uzależni zatwierdzenie fundacji od poczynienia odpowiednich zmian, które uzna za niezbędne (art. 10); b) gdy fundator nie żyje, bądź też gdy fundacja powstała drogą składek publicznych — władza nadzorcza „sama statut nada, zmieni lub uzupełni (art. 11).

Bezpośredni nadzór nad działalnością władz statutowych po utworzeniu fundacji podzielić można na:

1. nadzór zwykły;
2. nadzór nadzwyczajny.

Ad. 1. Nadzór zwykły — jest spełniany przez władzę, powołaną do zatwierdzenia fundacji. Dotyczy on legalności działania fundacyjnych władz statutowych oraz w pewnym zakresie celowości aktów tych władz. W szczególności chodzi tu więc zarówno o badanie prawidłowości gospodarki finansowej, jak i ogólnej zgodności działań władz statutowych z interesem społecznym, do spełniania którego fundację powołano.

Władza nadzorcza może w ramach tego nadzoru: a) żądać sprawozdań i rachunków, b) wstrzymywać lub uchylać (z zachowaniem praw osób trzecich) wykonanie aktów władz statutowych, o ileby były, jak głosi dekret, „z aktem fundacyjnym, statutem fundacji lub prawem niezgodne, albo dla fundacji szkodliwe"..., c) wzywać osoby pełniące funkcje organów fundacji do należytego spełniania swych obowiązków.

Jako sankcję ostateczną przewiduje dekret objęcie fundacji przez władzę nadzorczą we własny zarząd (art. 13).

Ustanowienie tego zarządu może w wyjątkowych przypadkach nastąpić już przy zatwierdzaniu fundacji (art. 12 in fine).

Ogólną dyrektywą przy sprawowaniu funkcji przez władzę nadzorczą jest zlecenie art. 15 dekretu, aby starała się ona „o możliwe dostosowanie zarządzeń swoich do d o m n i e m a n y c h i n t e n c j i f u n d a t o r a".

Krytyka postanowień dekretu z 7 lutego 1919 r. podnosi słusznie, że brak w nim bliższych postanowień co do owego zarządu bezpośredniego, dokonywanego przez władze państwowe na mocy art. 12 in fine i art. 13.

Wydaje się jednak, że w braku wszelkich wskazówek ustawy władza nadzorcza winna tu kierować się względami celowości i wyznaczać z a r z ą d c ó w f a k t y c z n y c h z grona funkcjonariuszów urzędu, bądź też z członków instytucyj społecznych o zadaniach pokrewnych zadaniom fundacji.

Nie można również wykluczyć bezpośredniego administrowania sprawami fundacji przez władzę nadzorczą b e z w y z n a c z a n i a z a r z ą d c ó w, co zresztą szeroko było praktykowane na obszarze b. Królestwa Kongresowego w okresie międzywojennym.

Reprezentacja interesów fundacji objętych w zarząd bezpośredni p r o f o r o e x t e r n o winna być sprawowana przez Prokuratorię Generalną R. P. na mocy § 5 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9.XII 1924 r. o zmianie ustroju Prokuratorii Generalnej Rzeczpospolitej Polskiej (Dz. U. R. P. Nr 107, poz. 967).

Ad. 2. N a d z ó r n a d z w y c z a j n y n a d f u n d a c j a m i—w odróżnieniu od omówionego poprzednio, jest spełniany przez „władzę najwyższą" (art. 19 dekretu), a więc przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

Zakres tego nadzoru ma charakter wyjątkowy. Dotyczy on: zmiany przeznaczenia fundacji lub jej ustroju (permutacja), oraz zniesienia fundacji.

Dekret nie mówi osobno o możliwości połączenia dwóch lub więcej fundacji o celach pokrewnych (kumulacja); wydaje się jednak, że skoro władza nadzorcza jest uprawniona do zupełnego zniesienia fundacji, to tym bardziej jest uprawniona do połączenia kilku fundacji w jedną całość, co wiązać się może ze zmianą odpowiednich statutów fundacyjnych (argument a maiore ad minus).

Warunki, w których jest dopuszczalne stosowanie uprawnień nadzoru nadzwyczajnego, są dość ograniczone. Mianowicie muszą nastąpić okoliczności, w których „osiągnięcie celu fundacji staje się niemożebne lub przeciwne względom dobra publicznego". Władza najwyższa winna przy tym korzystać ze swych uprawnień z uwzględnieniem,

jak głosi dekret, domniemanych intencyj fundatora (art. 19 w zw. z art. 15)[23]).

Najczęstszym zd. moim przypadkiem, kiedy dojdzie do stosowania nadzoru nadzwyczajnego, będzie utrata przez fundację, wskutek wydarzeń nadzwyczajnych, jak m. in. wojna, dewaluacja pieniądza, itp. poważnej części jej majątku; fundacja nie może bowiem wówczas spełniać należycie celu, do którego ją powołano.

Na gruncie wykładni art. 19 dekretu z 7.II 1919 r. może powstać wątpliwość, jaką f o r m ę p r a w n ą winna posiadać decyzja Prezydenta Rzeczypospolitej, powzięta w wykonaniu uprawnień z zakresu nadzwyczajnego nadzoru nad fundacjami. Cyt. przepis art. 19 mówi tu o „dekrecie władzy najwyższej"[24]).

Z celu przepisu art. 19 wynika zd. moim, że omawiana decyzja Prezydenta R. P. powinna mieć charakter zarządzenia, a więc aktu o znaczeniu administracyjnym. Wydawanie zarządzeń tego typu przewidziane jest w art. 44 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., utrzymanej w mocy w tej części Ustawą Konstytucyjną z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R. P. Nr 18, poz. 71)[25]).

Decyzje z zakresu nadzoru zwykłego władz państwowych winny być, stosownie do art. 20 dekretu z 7.II 1919 r., doręczane fundatorom lub ich spadkobiercom (wykonawcom testamentowym)[26]), a także podane do wiadomości Ministra Sprawiedliwości.

Ostatnio wspomniana dyspozycja dekretu wydaje się wynikać ze zrozumienia konieczności uzgadniania polityki fundacyjnej pomiędzy różnymi władzami (przynajmniej pod względem formalno-prawnym), skoro nie przewidziano w tymże dekrecie jednej władzy, skupiającej w swym ręku całość funkcji nadzoru.

Dekret nie precyzuje jednak bliżej, jakie skutki miałby ewentualny s p r z e c i w M i n i s t r a S p r a w i e d l i w o ś c i, wniesiony przeciwko decyzji władzy nadzorczej. Wydaje się przeto, że sprzeciw tego rodzaju nie mógłby mieć wpływu na w a ż n o ś ć

[23]) Wyjątkowość stosowania nadzoru nadzwyczajnego podkreślają wyraźnie motywy dekretu z 7.II 1919 r.; powierzenie funkcji tego nadzoru władzy najwyższej, t. j. Prezydentowi Rzeczypospolitej nie było przyjęte w b. dzielnicy niemieckiej, gdzie funkcje te należały do Rady Ministrów, a nawet częściowo do wojewodów (zmiana ustroju fundacji), ani też w b. dzielnicy austriackiej, gdzie pełnił je wojewoda lwowski.

W dzisiejszych warunkach wydaje się, że byłoby wskazane pewne uelastycznienie dopuszczalności permutacji, a zwłaszcza kumulacji fundacji, połączone z przekazaniem tych funkcji władzom sprawującym nadzór zwykły.

[24]) Motywy dekretu nie wyjaśniają bliżej tego zagadnienia.

[25]) O ile mi wiadomo w okresie międzywojennym nie doszło nigdy do stosowania art. 19 dekretu z 7.II 1919 r.

[26]) Wzmianka o zapisobiercach ogólnych w tym artykule stała się nieaktualna wobec braku odpowiednika dla nich w nowym prawie spadkowym.

a k t u; miałby on zatem jedynie wpływ na dalszą politykę władzy nadzorczej w danej sprawie lub w sprawach analogicznych[27]).

Zaskarżalność decyzji wydanych przez władze państwowe w zwykłym trybie nadzoru nad fundacjami do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, przewiduje art. 21 dekretu.

Istotną cechą dekretu z 7.II 1919 r. jest zamieszczenie wśród jego postanowień n o r m y o g ó l n e j, mającej znaczenie d l a w s z e l k i c h o s ó b p r a w n y c h (a więc nie tylko fundacji), o obowiązku uzyskania zatwierdzenia władz administracyjnych dla d a r o w i z n i z a p i s ó w dokonanych na rzecz tych osób (art. 16).

Darowizny i zapisy na rzecz wszelkich j u ż i s t n i e j ą c y c h o s ó b p r a w n y c h o tyle zatem tylko będą skuteczne, o ile zatwierdzone zostaną przez władzę mającą uprawnienia zwykłego nadzoru nad fundacjami (art. 7).

Ograniczenie skuteczności darowizn i zapisów na rzecz osób prawnych nie było znane na obszarze dzielnicy południowej, stanowi zatem ważne dla tego obszaru n o v u m. W dzielnicy zachodniej ograniczenie takie istniało, jednak rozporządzenia, których wartość nie przenosiła 5.000 zl., wolne były od konieczności uzyskania zatwierdzenia (art. 6 przepisów pruskiej ustawy wykonawczej do kodeksu cywilnego niemieckiego — Zb. ust. prusk. z 1899 r., str. 177).

Wydaje się, że brak wskazania w dekrecie z 7.II 1919 r. minimalnej granicy wartości rozporządzeń podlegających ograniczeniom, nie jest szczęśliwy. Prowadzi on bowiem do zbędnej formalistyki w sprawach czysto błahych, które z uwagi na mały ciężar gatunkowy nie powinny obciążać administracji państwowej.

Rozważania niniejsze zakończyć należy wzmianką o treści art. 17 dekretu z 7.II 1919 r., w którym unormowano t. zw. postanowienia przejściowe. Znaczenie ich jest istotne wobec obecnego rozciągnięcia mocy obowiązującej dekretu na cały obszar Państwa.

Zasady art. 17 dają się sprowadzić do dwóch punktów:

1) stwierdzenia, że „fundacje, zapisy i darowizny, prawnie przed wejściem w życie ustawy zatwierdzone, nowego zatwierdzenia nie wymagają", z tym jednak, że w przypadku braków organizacyjnych fundacji (w szczególności braku statutu lub istnienia uchybień w jego treści) władza nadzorcza wyda odpowiednie zarządzenia w trybie art .11, 12 i 15 dekretu;

2) stwierdzenia, że poza tym nowe prawo w brzmieniu dekretu z 7.II 1919 r. mieć będzie „moc wsteczną w stosunku do fundacji, darowizn i zapisów przed jego ogłoszeniem powstałych".

---

[27]) Praktyka na obszarze mocy obowiązującej dekretu z 7.II 1919 r. w okresie międzywojennym nie zna również, o ile mi wiadomo, przypadku stosowania przez Ministra Sprawiedliwości uprawnień, wynikających z tego przepisu.

Zasada pierwsza zd. moim winna być rozumiana w ten sposób, że prawo dotychczasowe jest jedynie właściwe do oceny, czy zachowane były przesłanki konieczne dla powstania fundacji, bądź też skuteczności darowizny lub zapisu.

I tak np. według dotychczasowego prawa oceniać należy powstanie fundacji rodzinnej na obszarze b. dzielnicy niemieckiej, która to fundacja wymagała zatwierdzenia władzy sądowej (art. 1 pruskiej ustawy wykonawczej do kodeksu cywilnego niemieckiego); skoro zaś np. dotychczasowe prawo nie przewidywało ograniczeń dla darowizn lub zapisów na rzecz osób prawnych, to darowizny te i zapisy są ważne i nowego zatwierdzenia (ex post) nie potrzebują.

Zasada druga właściwie ogranicza się do poddania już istniejących fundacji przepisom o nadzorze państwowym, przewidzianym w dekrecie. Wzmianka w tej części art. 17 o darowiznach i zapisach wydaje się całkowicie bezprzedmiotowa.

Dr. MARIAN BUSZYNSKI

OBOWIĄZUJĄCE NORMY KONSTYTUCJI MARCOWEJ

Dzień 21 lipca 1944 r., t. j. dzień powołania przez Krajową Radę Narodową Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i wydania przezeń Manifestu Lipcowego, stanowi nietylko datę historyczną w dziejach Narodu i jego ewolucji politycznej, społecznej i gospodarczej, ale jest także punktem zwrotnym w dziedzinie prawno-ustrojowej Państwa. Manifest Lipcowy bowiem nietylko oznacza objęcie rządów w Polsce przez władze polskie po pięcioletniej okupacji hitlerowskiej, ale zarazem stwierdza, że Krajowa Rada Narodowa jest jedynym legalnym źródłem władzy, a Polski Komtet Wyzwolenia Narodowego jedyną legalną tymczasową władzą wykonawczą, powołaną dla kierowania walką wyzwoleńczą narodu, zdobycia niepodległości i odbudowy państwowości polskiej. Akt ten wskazał przy tym programowe kierunki działalności Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego na przyszłość i ustalił zasady prawno-ustrojowe Nowej Polski.

Przed wydaniem Manifestu Lipcowego obowiązywała w Polsce t. zw. Konstytucja kwietniowa z 1935 r., która jakkolwiek nieformalnie uchwalona, została ogłoszona w Dzienniku Ustaw i stała się formalną podstawą wydanych po wejściu jej w życie ustaw, dekretów i rozporządzeń. Manifest Lipcowy, określając ją jako bezprawną i faszystowską, nie pozwala na stosowanie jej na przyszłość, a natomiast postanawia, że aż do zwołania wybranego w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i stosunkowym Sejmu Ustawodawczego, który uchwali jako wyraziciel woli narodu, nową Konstytucję — obowiązywać będą podstawowe założenia Konstytucji marcowej.

W tym postawieniu sprawy przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego przejawia się rewolucyjny charakter Manifestu, zalegalizowanego następnie formalnie w ustawach konstytucyjnych z dnia **4 lutego 1947** r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz z dnia **19 lutego 1947** r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, — które na wstępie swoich postanowień

powołały się na podstawowe założenia Konstytucji marcowej zgodnie z Manifestem Lipcowym.

Określenie w Manifeście Lipcowym Konstytucji marcowej, jako „jedynie obowiązującej Konstytucji legalnej, uchwalonej prawnie", w przeciwstawieniu do „bezprawnej, faszystowskiej Konstytucji z kwietnia 1935 r." prowadziło niektórych interpretatorów Manifestu początkowo do wniosku, jakoby postanowienia Konstytucji marcowej zostały recypowane przez Manifest w całości. Na taką intepretację jednak nie pozwala wyraźne zaznaczenie w Manifeście, że aż do zwołania Sejmu Ustawodawczego obowiązywać będą jedynie „p o d s t a w o w e z a ł o ż e n i a" tej Konstytucji.

Jak to podkreślił prof. Dr. Antoni Peretiatkowicz[1]), „wobec tego, że założenia te nie zostały wyraźnie sformułowane, należy traktować je nie jako k o n k r e t n e normy prawne, ale jako dyrektywy, jako linie wytyczne dla ustawodawcy, a z zastąpienia Konstytucji kwietniowej (1935 r.) przez Konstytucję marcową (1921 r.) wypływa, że chodzi tu o podstawowe założenia demokratyczne". Podobnie prof. Dr. Konstanty Grzybowski[2]) określa wspomniane „podstawowe założenia" jako „najbardziej podstawowe przepisy Konstytucji". Jak zaś zaznacza prof. Dr. Stefan Rozmaryn[3]) „warto przypomnieć, że art. 1 Statutu tymczasowego rad narodowych z dnia 1 stycznia 1944 r. stwierdził, iż „moralno-prawną podstawą, na której powstają i opierają działalność rady narodowe, jest wola szerokich mas wyrażona... w d e m o k r a t y c z n y c h z a s a d a c h K o n s t y t u c j i m a r c o w e j 1 9 2 1 r.", — co potwierdza wniosek, że Manifest Lipcowy miał na myśli te „podstawowe założenia Konstytucji marcowej", k t ó r e n a d a j ą j e j c h a r a k t e r d e m o k r a t y c z n y.

Oczywiste jest, że nie wszystkie podstawowe założenia Konstytucji marcowej mogą być na zasadzie Manifestu uznane za obowiązujące, lecz tylko te, które nie stoją w sprzeczności z zasadami nowego ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego Państwa. Granicę mocy obowiązującej powyższych podstawowych założeń wytyczają postanowienia Manifestu oraz przepisy ustawowe Krajowej Rady Narodowej i Sejmu Ustawodawczego, ustalające ten ustrój.

Zapatrywanie prof. Dr. Andrzeja Mycielskiego[4]), jakoby tekst Konstytucji marcowej obowiazywał „w całej swej rozciągłości i to w sensie literalnym" zostało już obalone przez prof. Dr. Stefana

---

[1]) „Administracja i samorząd na Ziemiach Odzyskanych" Nr 6—7 z 1946 r., str. 40.

[2]) „Polskie Prawo Polityczne" cz. I, Kraków, 1947 r.

[3]) w recenzji wyżej wymienionej pracy prof. Grzybowskiego w „Demokratycznym Przeglądzie Prawniczym" Nr 9 z 1947 r., str. 35.

[4]) Mycielski — „Polskie Prawo Polityczne" (Konstytucja z 17.III 1921 r.). Kraków, 1947 r., str. 7, 8.

Rozmaryna[5]), sprostował je poza tym częściowo sam prof. Mycielski[6]), obstając jednak nadal przy zapatrywaniu, że Konstytucja marcowa obowiązywała (do chwili zwołania Sejmu Ustawodawczego) w tym zakresie, w jakim nie była sprzeczna z zasadami nowego ustroju wynikającymi z Manifestu Lipcowego i to w brzmieniu tekstualnym, nie zaś tylko „jako założenia". Zapatrywanie to nie da się jednak pogodzić z wyraźnym tekstem Manifestu Lipcowego („Podstawowe założenia Konstytucji z 17 marca 1921 r. obowiązywać będą....").

Wspomniane podstawowe założenia Konstytucji marcowej, która od 1935 r. już nie obowiązywała, uzyskały moc obowiązującą z woli, na podstawie i w granicach wspomnianych postanowień Manifestu Lipcowego i od dnia ogłoszenia tego Manifestu, który wyraźnie ograniczył moc obowiązującą Konstytucji do powyższych założeń. W związku z tym nie powinno nawet być podnoszone zagadnienie obowiązywania noweli do Konstytucji z 2 sierpnia 1926 r., która m. in. zmieniła brzmienie art. 44 Konstytucji, wprowadzając możność wydawania przez Prezydenta Rzeczypospolitej rozporządzeń z mocą ustawy. Jeżeli mimo to Mycielski i to postanowienie Konstytucji jako obowiązujące omawia[7]), to przypisać to należy chyba przeoczeniu, zwłaszcza, że już ustawą z dnia 15 sierpnia 1944 r. ogłoszoną w Nr 1 Dz. Ustaw, unormowany został tryb wydawania przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego dekretów z mocą ustawy, co już żadną miarą nie dopuszcza możliwości obowiązywania wspomnianego postanowienia.

Samo pojęcie „podstawowych założeń" Konstytucji zostało poza tym częściowo wyjaśnione w niektórych przepisach ustawowych wydanych po Manifeście Lipcowym, mogących być uważanymi za autentyczną interpretację odnośnego postanowienia Manifestu.

W szczególności ustawa z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych mówi w art. 1 o powołaniu politycznej reprezentacji narodu „w myśl zasad Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.", a podobnie art. 31 tej ustawy mówi o mających się odbyć wyborach sejmowych „na zasadach Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.", t. j. na zasadach wyrażonych w art. 11 tej Konstytucji, — co może być uważane za autentyczną interpretację, że pojęcie podstawowych „założeń" w rozumieniu Manifestu odpowiada pojęciu podstawowych „zasad" Konstytucji.

[5]) „Uwagi o niektórych zagadnieniach ustaw konstytucyjnych z 4 i 19 lutego 1947 r." w Demokratycznym Przeglądzie Prawniczym Nr 3 z 1947 r., str. 6 i nast.

[6]) Wyjaśnienia umieszczone m Nr 9 „Państwa i Prawa" z 1947 r., str. 133

[7]) Mycielski — l. cit. str. 154 i nast.

Za konkretne wskazanie takiej podstawowej zasady można uważać przepis art. 1 ustawy z dnia 15 sierpnia 1944 r. (poz. 3 Dz. Ust.), który ustalając tryb wydawania dekretów z mocą ustawy postanawiał, że obejmuje on sprawy, „dla których unormowania przewidziana jest przez Konstytucję 1921 r. forma ustawy", z czego wypływa wniosek, że ustalony w Konstytucji marcowej zakres ustawodawstwa państwowego został w ten sposób uznany we wspomnianej ustawie za podstawową zasadę (podstawowe założenie) Konstytucji.

Z przepisów ustawy Konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. oraz z praktyki Sejmu i Rządu niejednokrotnie wynika, które z poszczególnych postanowień Konstytucji marcowej traktowane są jako normy o charakterze obowiązujących podstawowych założeń.

W szczególności ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. postanawiając w art. 3, że zakres działania Sejmu Ustawodawczego obejmuje między innymi „ustawodawstwo", nie określa bliżej tego pojęcia, podobnie, jak nie określała go wspomniana ustawa z 15 sierpnia 1944 r. Czyniła to natomiast Konstytucja marcowa, postanawiając w art. 3, że zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonania, że nie ma ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo ustalony, że ustawa uchwalona przez Sejm zyskuje moc obowiązującą w czasie przez nią samą określonym, oraz ze rozporządzenia władzy, z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli, mają moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią. Z brzmienia art. 4 ust. 1 Małej Konstytucji, ze stałej działalności ustawodawczej Sejmu Ustawodawczego, a także praktyki Rządu przy wydawaniu dekretów z mocą ustawy i rozporządzeń wykonawczych, wynika, że powyższa zasada konstytucyjna, ustalająca zasięg ustawodawstwa państwowego, jest ściśle przestrzegana, że zatem jest nadal przez autorytatywne czynniki uznawana za obowiązujące założenie Konstytucji marcowej.

Podobnie np. i w dziedzinie wyznaniowej wydane dotąd ustawy sejmowe i dekrety z mocą ustawy, oraz stała praktyka władz wykonawczych, dowodzą przestrzegania podstawowych zasad wyrażonych w art. 111—116 Konstytucji, jako norm obowiązujących. Dowodzi tego przestrzeganie zasady wolności sumienia i wyznania, swobody wykonywania praktyk religijnych oraz uznawania konstytucyjnych uprawnień Kościołów i związków religijnych prawnie uznanych. Dowodzi tego również przestrzeganie nadal zasad wyrażonych w art. 115 i 116 Konstytucji, normujących nadawanie związ-

kom religijnym charakteru prawnie uznanych oraz tryb ustalania stosunku Państwa do tych związków religijnych[8]).

To samo da się powiedzieć o przestrzeganych stale przez władze ustawodawcze zasadach Konstytucji, dotyczących obywatelstwa polskiego, dalej normujących sytuację prawną sędziów i gwarantujących ich niezawisłość i nieusuwalność, jako też zasadach określających prawa i obowiązki obywatelskie. Powyższe zasady zatem uznawane są niewątpliwie za obowiązujące.

Obok powyższej praktyki władz ustawodawczych dowodzącej przestrzegania poszczególnych norm Konstytucji, jako jej podstawowych zasad, donosłą wskazówkę interpretacyjną c o d o z a k r e s u owych podstawowych zasad w dziedzinie t. zw. praw obywatelskich stanowi niewątpliwie również d e k l a r a c j a w p r z e d m i o c i e p r a w i w o l n o ś c i o b y w a t e l s k i c h, uchwalona dnia 22 lutego 1947 r. przez Sejm Ustawodawczy.

W deklaracji tej Sejm Ustawodawczy jako organ władzy zwierzchniej Narodu Polskiego, zadeklarował uroczyście, iż w pracach konstytucyjnych i ustawodawczych oraz przy wykonywaniu kontroli nad działalnością Rządu i ustalaniu zasadniczego kierunku polityki Państwa — będzie kontynuować realizację podstawowych praw i wolności obywatelskich, jak:

a) równość wobec prawa bez względu na narodowość, rasę, religię, płeć, pochodzenie, stanowisko lub wykształcenie,

b) nietykalność osobista, ochrona życia i mienia obywateli,

c) wolność sumienia i wolność wyznania,

d) prawo do nauki, wolność badań naukowych i ogłaszanie ich wyników oraz wolność twórczości artystycznej,

---

[8]) dekret z dnia 16 października 1945 r. o stosunku Państwa do Kościoła Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (poz. 259 Dz. Ustaw),

dekret z dnia 19 września 1946 r. o zmianie dekretu R. P. z dnia 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (poz. 304 Dz. Ust.), — już uchylony poz. 272/47 Dz. Ust.,

ustawa z dnia 4 lipca 1947 r. w sprawie zmiany dekretu R. P. z dnia 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (poz. 272 Dz. Ust.,

dekret z dnia 5 września 1947 r. o uregulowaniu położenia prawnego Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, Kościoła Mariawickiego i Kościoła Starokatolickiego (poz. 316 Dz. Ust.)

decyzja Ministra Administracji Publicznej z dnia 1 lutego 1946 l. dz. V. 14486/45 w sprawie prawnego uznania Polskiego Narodowego Kościoła Katolickiego decyzja Ministra Administracji Publicznej z dnia 26 kwietnia 1946 r. l. dz. V. 2418/46 w sprawie prawnego uznania Unii Zborów Adwentystów Dnia Siódmego w Polsce.

decyzja Ministra Administracji Publicznej z dnia 4 maja 1946 r. L. dz. V. 2433/46 w sprawie prawnego uznania Polskiego Kościoła Ewangelicznych Chrześcijan Baptystów

Dodać należy, że w powyższych decyzjach Min. Adm. Publ. wyraźnie powołano się na art. 116 Konstytucji.

e) wolność prasy, słowa, stowarzyszeń, zebrań, zgromadzeń publicznych i manifestacji,

f) prawo wybierania i wybieralności do organów władzy państwowej,

g) nienaruszalność mieszkania,

h) tajemnica korespondencji oraz innych środków porozumienia,

i) prawo do wnoszenia skarg, petycji i podań do właściwych organów władzy państwowej i samorządowej,

j) prawo do pracy i wypoczynku,

k) prawo korzystanie z ubezpieczeń socjalnych,

l) opieka nad rodziną oraz nad matką i dzieckiem,

ł) ochrona zdrowia i zdolności do pracy.

Zgodnie z tą, tak w danej kwestii miarodajną, deklaracją Sejmu Ustawodawczego, te zasady Konstytucji marcowej, w których wspomniane wyżej prawa obywatelskie zostały zagwarantowane, niewątpliwie muszą być uznane za obowiązujące w myśl Manifestu Lipcowego i ustaw Konstytucyjnych z 4 i 19 lutego 1947 r., podstawowe założenia powyższej Konstytucji.

Omówienia wymaga jeszcze kwestia czasu obowiązywania podstawowych założeń Konstytucji marcowej, zwłaszcza wobec wyrażonego przez Mycielskiego zapatrywania, jakoby Konstytucja ta, jako nigdy legalnie nie uchylona, legalnie obowiązywała bez przerwy.

Otóż ani Manifest Lipcowy, ani dotychczasowe praktyka ustawodawcza, bynajmniej na tym stanowisku nie stoją. Z wyrażenia użytego w Manifeście, że „Krajowa Rada Narodowa Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego działają na podstawie Konstytucji marcowej ‚jako jedynie obowiązującej konstytucji legalnej, oraz że podstawowe założenia tej konstytucji“ obowiązywać będą aż do zwołania Sejmu Ustawodawczego, który uchwali nową konstytucję, wynika jedynie, że P. K. W. N. działa na podstawie Konstytucji marcowej i że na przyszłość jej podstawowe założenia mają obowiązywać.

Mogłaby jedynie nasunąć się kwestia, czy założenia te nie straciły mocy obowiązującej z dniem zwołania Sejmu Ustawodawczego, skoro miały obowiązywać „aż do zwołania“ tego Sejmu. Ponieważ jednak niewątpliwą intencją Manifestu było wprowadzenie zasad Konstytucji marcowej do czasu uchwalenia nowej konstytucji, więc taka czysto literalna interpretacja postanowień Manifestu byłaby w tym wypadku nieuzasadniona.

Przyjąć zatem należy, że według Manifestu podstawowe założenia Konstytucji marcowej obowiązywać mają od ogłoszenia Manifestu aż do wejścia w życie nowej konstytucji, o ile oczywista nie zostaną zmienione czy uchylone przepisami ustawowymi, wydanymi po ogłoszeniu Manifestu. Ta interpretacja znajduje zarazem potwierdzenie w ustawach konstytucyjnych z lutego 1947 r., które powołując się wyraźnie na podstawowe założenia Konstytucji marco-

wej, tym samym stwierdzają ich dalszą moc obowiązującą, a jedynie w miejsce niektórych z nich wprowadzają nowe postanowienia.

Po wydaniu Manifestu Lipcowego zakres obowiązywania poszczególnych norm Konstytucji marcowej uległ zmianie. Niektóre bowiem przepisy ustawowe, a zwłaszcza postanowienia ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. (Małej Konstytucji) zakres ten rozszerzyły. W konsekwencji już nie tylko „podstawowe założenia" Konstytucji marcowej, ale także niektóre jej postanowienia, nie mające charakteru podstawowych założeń, zyskiwały moc obowiązującą na podstawie wspomnianych przepisów.

Do przepisów tych należały postanowienia art. 11, 14 i 16 ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (poz. 26 Dz. Ust. z 1946 r.), przewidujące odpowiednie stosowanie do członków Krajowej Rady Narodowej art. 21 i 22 Konstytucji marcowej odnoszących się do posłów sejmowych, do Prezydium tej Rady zaś postanowień dotyczących marszałka i wicemarszałków Sejmu, oraz powołujące się na art. 9 o organizacji i zakresie działania Najwyższej Izby Kontroli.

Powyższe postanowienia ustawy z 11 września 1944 r. stały się jednak następnie w odniesieniu do Krajowej Rady Narodowej już nieaktualne wobec jej rozwiązania, w odniesieniu do Najwyższej Izby Kontroli zaś — wobec odmiennego unormowania Kontroli państwowej przez Małą Konstytucję.

Podobnie ustawa z 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej (poz. 99 Dz. Ust.) stanowiła w art. 99, że zamianowanie Prezesa Rady Ministrów i Ministrów w tym Rządzie nastąpi „w trybie ustalonym w ust. 45 Konstytucji", po czym nominacja ta została w tym trybie przeprowadzona.

Poszczególne posanowienia Małej Konstytucji przewidują już w szerszej mierze stosowanie szeregu przepisów Konstytucji marcowej, nadając im wyraźnie moc obowiązującą[9]).

Ponadto z postanowień Małej Konstytucji niejednokrotnie wynika, które przepisy Konstytucji marcowej mają być uważane za nieobowiązujące, co wyłącza uważanie ich za „podstawowe

---

[9]) Należą tu następujące postanowienia:

1) art. 21, 22 i 24 Konstytucji marcowej, które w myśl art. 11 Małej Konstytucji stosuje się do posłów na Sejm Ustawodawczy.

2) art. 40, 42, 43, 44 45 ust. 1, art. 46 do 53 Konsytucji marcowej, które w myśl ar. 93 Małej Konstytucji stosuje się odpowiednio do sprawowania Urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej.

3) art. 44, 45 ust. 1 i 2 oraz art. 56—63 Konstytucji marcowej, które w myśl art. 19 Małej Konstytucji stosuje się odpowiednio do Rady Ministrów i Ministrów.

4) art. 51 Konstytucji marcowej, określający odpowiedzialność Prezydenta Rzeczypospolitej, który to artykuł ma zastosowanie w myśl art. 27 Małej Konstytucji, zapowiadającego powołanie przez osobną ustawę organu właściwego do orzekania w sprawach wynikających z odpowiedzialności konstytucyjnej Ministrów oraz z odpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej.

założenia" tej Konstytucji. W szczególności odnosi się to do tych postanowień Małej Konstytucji:

a) które unormowały pewne zagadnienia unormowane dawniej przepisem Konstytucji marcowej, — wobec czego przepis taki tym samym utracił swoją aktualność, nawet gdyby poprzednio mógł być uważany za wyraz podstawowych założeń Konstytucji marcowej[10]), oraz

b) które wyliczając, jako mające obowiązywać, przepisy pewnego rozdziału Konstytucji marcowej, p o m i n ę ł y w tym wyliczeniu niektóre z nich, wiążące się z danym zagadnieniem, — z czego wynika, że takie pominięte przepisy nie mają być stosowane[11]).

[10]) Do postanowień tych należą w s z y s t k i e postanowienia Małej Konstytucji, normujące w m i e j s c e odnośnych przepisów Konstytucji marcowej sprawę ustroju i zakresu działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej.

[11]) do takich pominiętych przepisów Konstytucji marcowej należą np.: art. 23, 41, 45 ust. 3 Konstytucji marcowej.

JAN KOŚCIOŁEK

SZKOLENIE PRACOWNIKÓW.

1. Uwagi wstępne. W trudnych powojennych warunkach administracja publiczna Polski demokratycznej wykonuje zadania, znane już z okresu przedwojennego, a nadto cały szereg nowych obowiązków podyktowanych potrzebami życia państwowego. Okoliczność ta sprawia, że obecna administracja jest wielce złożona, powstały bowiem nowe resorty i gałęzie działalności administracyjnej , powiększyła się ilość pracowników administracji publicznej. Montowany w niesprzyjających warunkach aparat urzędniczy zdradza wciąż jeszcze duże braki mimo niewątpliwego postępu pod względem rzeczowości i rzetelności. Zasada podziału czynności w organizacji urzędów sprawia, że specjalizacja pracowników rozwija się wprawdzie stopniowo, lecz procesowi temu brak jest cech planowej działalności; dorywczość i improwizacja wciąż jeszcze charakteryzują tu i ówdzie organizacyjne poczynania w administracji publicznej. Fakt, że w nowej administracji publicznej conajmniej 50% stanowią pracownicy nowi, bez odpowiedniego doświadczenia i przygotowania, a dawniejszym urzędnikom nie wystarcza już zasób umiejętności z przeszłości, wysuwa na czoło sprawę szkolenia pracowników, jako jednego z najważniejszych potrzeb aktualnych, bez którego szczęśliwego rozwiązania poziom wydajności i sprawności aparatu administracyjnego nie będzie mógł odpowiadać oczekiwaniom czynników rządowych i społeczeństwa, co w rezultacie może zahamować tempo realizacji planów ogólno-państwowych.

To wszystko, co pomaga pracownikowi w osiąganiu skuteczności w jego aktualnej i przyszłej pracy za pomocą doskonalenia sposobu myślenia, działania i uzdolnień oraz prowadzi do powiększenia wiedzy ogólnej i zawodowej, podpada pod pojęcie szkolenia pracowniczego.

Skuteczność, którą mamy na myśli, nie ma charakteru abstrakcyjnego, lecz konkretne zadania, które ma dany urząd do wykonania.

Pomoc, okazana pracownikowi, o której jest tutaj mowa, polega nie na przypadkowych poczynaniach zależnie od warunków, lecz na celowej akcji, zaplanowanej na podstawie doświadczeń i analizy potrzeb, wskazujących o co przy szkoleniu chodzi i dlaczego warto nią się zająć. Podkreślenie, że chodzi tu o pomoc, wynika stąd, że szkolenie jest możliwe jedynie wówczas, gdy szkolony będzie się uczył, jako że szkolenie jest czymś, czego nie można narzucać. Szkolenie odbywa się nie tylko w formie kursów zbiorowych; bardzo często mamy z nim do czynienia w toku codziennej pracy. Szczególnie instruowanie nowych pracowników o sposobach wykonywania danych funkcyj, wskazywanie starszym pracownikom na potrzebę zmian dotychczasowych metod i postępowania ze względu na potrzebę zwiększenia skuteczności pracy, jak również przysposobienie ich do wykonywania w przyszłości zadań trudniejszych i odpowiedzialniejszych — składają się również na szkolenie. Szkoleniem będzie też pobudzanie pracowników do występowania z wnioskami, mającymi na celu poprawę w dotychczasowym mechanizmie administracyjnym. Kto wywiera wpływ dla podniesienia morale i dyscypliny pracowników, ten także szkoli ich. Wszelkie zabiegi o lepszą kooperację i koordynację w pracy różnych jednostek administracyjnych zaliczyć należy również do akcji szkoleniowej. Tak więc szkolenie występuje w administracji w rozmaitej postaci.

2. Odpowiedzialność za szkolenie pracowników ponoszą w pierwszym rzędzie zwierzchnicy służbowi. Stwierdzenie to jest potrzebne, aby usunąć nieporozumienia w tym względzie. Można bowiem spotkać się z przełożonymi, sądzącymi, że szkolenie pracowników właściwie do nich nie należy i że jest to funkcja specjalna, do której wykonania należy powołać odrębne komórki organizacyjne. Ten typ kierownika winien czym prędzej zniknąć na rzecz szefa zdającego sobie sprawę, iż jednym z jego podstawowych zadań jest stałe przysposabianie podległych współpracowników. Obowiązek ten wynika stąd, że nie kto inny, jak tylko kierownik winien dbać o możliwie najlepsze wyniki pracy na powierzonym mu odcinku administracji publicznej i że jest to możliwe głównie w razie dysponowania pracownikami należycie wyszkolonymi. Wyszkolony zaś pracownik nie tylko zna istotę poruczonych mu funkcyj i drogi prowadzące do realizacji celów, lecz również umie stosować właściwe środki techniczne, zapewniające maksymalne wyniki przy minimum wysiłku i kosztów. Każdy przełożony jest instruktorem i nauczycielem swego zespołu współpracowników. Odpowiedzialność za wywiązanie się z tej roli jest ścisłą konsekwencją pozwolania go na stanowisko kierownicze.

Każdy przełożony ma dość okazyj w codziennej pracy, aby zwracać uwagę podległego personelu na niewłaściwości i niedomagania w ich działach pracy, korygować jego błędy i wskazywać właściwą drogę. Tym sposobem zwierzchnicy podciągają pracowników na coraz to wyższy poziom wyrobienia zawodowego. Odnosi się to tak

do naczelnego kierownictwa urzędu, troszczącego się z reguły przede wszystkim o wyszkolenie najbliższych współpracowników, t. j. kierowników działów, z których się urząd składa, jak i do szefów średnich i mniejszych komórek w urzędzie z większą lub mniejszą liczbowo obsadą osobową. Szkoleniem winno się objąć nie tylko wykonawczy personel. Kto wie, czy na pierwszym planie nie należałoby postawić przeszkolenia samych kierowników, aby akcji szkoleniowej nadać właściwe znaczenie i koloryt w życiu wewnętrznym administracji. Jakże często bowiem przyczyną prymitywizmu i małej sprawności aparatu administracyjnego jest nie co innego, jak niekompetencja szefa.

Przełożony, jako wychowawca i instruktor podległych mu pracowników, nastawia ich uwagę i energię we właściwym kierunku pod kątem najlepszego wykorzystania ich możliwości. Do roli tej nie nadaje się typ przełożonego-kacyka. Przełożony-wychowawca potrafi wpłynąć na współpracowników i zachęcić ich do pracy nad sobą w interesie służby i ich własnym. Zwierzchnik służbowy, nadzorując pracę w urzędzie, wkraczając ilekroć tego zachodzi potrzeba i wskazując, na czym polega błąd lub niewłaściwość i jak należy postępować — występuje w roli instruktora.

Przełożony nie tylko poucza nowo przyjętego pracownika, musi on stale instruować starszych pracowników w zakresie nowych zadań im zleconych. Instruowanie ma swoją technikę. Kierownik może odznaczać się znajomością swego działu pracy, a jednocześnie niedomagać jako nauczyciel podległego personelu. Od każdego przełożonego wymaga się, aby był na poziomie w obu kierunkach.

3. R e f e r a t (i n s t r u k t o r) s z k o l e n i o w y j e s t p o m o c n i c z y m o r g a n e m u ł a t w i a j ą c y m k i e r o w n i c t w u w y w i ą z a n i e s i ę z j e g o o b o w i ą z k u s z k o l e n i a p r a c o w n i k ó w. Szkolenie pracowników zwłaszcza w obecnych warunkach stanowi kapitalny problem, do którego celowego rozpracowania w każdym większym urzędzie potrzebni są specjaliści, tak umiejscowieni w strukturze urzędu, aby mogli najskuteczniej wywiązać się ze swej roli pomocników i inspiratorów w zakresie szkolenia pracowników. Z tego względu dochodzi do skutku tworzenie komórek organizacyjnych (wydział, referat), których zadaniem jest okazywanie pomocy i częściowe wyręczanie kierowników urzędów i poszczególnych działów oraz troska o prawidłowy rozwój akcji szkoleniowej. Komórki te obsadza się wysoko wykwalifikowanymi pracownikami, nadającymi się do tej roli. Natomiast w średnio rozbudowanych urzędach wystarcza z reguły instruktor szkoleniowy.

Specjalne organy szkolenia pracowników mają do wykonania dwie główne funkcje. Pierwsza z nich polega na służeniu radą, inicjowaniu, planowaniu i koordynowaniu akcyj mających na celu szkolenie pracowników. Do nich należy ustalanie, jakie kroki mają być przedsiębrane, aby poprawić wyrobienie zawodowe pracowników

i służenie pomocą poszczególnym częściom urzędu i ich kierownikom w tym dziele. Czynność ta polega z reguły na popularyzowaniu samej idei szkolenia, na przekonywaniu miarodajnych czynników o konieczności oparcia się o odpowiednio zorganizowaną akcję szkoleniową, na trosce o utrzymanie jej w stanie żywym oraz na współudziale w ocenie końcowych rezultatów. W tej roli personel specjalnej komórki do spraw szkolenia pracowników uzupełnia fachowych kierowników poszczególnych działów, którzy górują nad instruktorami szkoleniowymi specjalizacją w zakresie danego działu pracy.

Rzeczą specjalistów szkoleniowych jest oddziaływanie na kierowników i czynienie ich wrażliwymi na troskę o poprawę teoretycznego i praktycznego kształcenia ich podległych pracowników. Natomiast w stosunku do naczelnego kierownictwa szef komórki do spraw szkolenia jest mu pomocny w wypracowaniu planu akcji szkoleniowej w całym urzędzie (instytucji), w ustalaniu jej wytycznych, informuje je o postępie prac w tej dziedzinie i wykonuje jego zlecenia, mające na celu zapewnienie przedsiębiorstwom cech planowości, zgrania i skuteczności.

Druga funkcja polega na bezpośrednim wykonywaniu czynności o charakterze szkoleniowym. Będą to tego rodzaju czynności, które wykonać może lepiej specjalista w sprawach szkolenia, niż poszczególni kierownicy komórek organizacyjnych. Mamy na myśli przede wszystkim akcję wspólną dla kilku lub więcej działów, kiedy to, przy ich współudziale, specjalista w sprawach szkolenia przejmuje akcję w swoje ręce. Z reguły rola ta przypada wówczas, gdy zachodzi potrzeba przeprowadzenia takiego rodzaju szkolenia, który nadaje się przy zastosowaniu zasady koncentracji. Skoncentrowane szkolenie ma rację bytu jedynie wówczas, jeżeli jest sharmonizowane z odpowiedzialnością kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych za troskę o szkolenie podległych im służbowo pracowników. Mylne jest twierdzenie, że centralna komórka do spraw szkolenia może z powodzeniem wyręczyć wszystkie inne działy w omawianym zakresie i przejąć na siebie całokształt czynności i obowiązków związanych z odpowiedzialnością za stałe i celowe szkolenie i doszkalanie pracowników.

4. Szkolenie pracowników pozostaje w ścisłym związku z innymi czynnościami działów spraw osobowych i wobec tego należy je tam organizacyjnie umiejscowić. W urzędach (instytucjach) powołujących osobny zespół (jednostkę) do spraw szkolenia pracowników, zawsze aktualna jest kwestia, czy ją ulokować w dziale spraw osobowych, organizacyjnych lub innych, albo też utworzyć odrębny samodzielny dział z odpowiednią nazwą. Odpowiedź na to pytanie może być jedna, pod warunkiem, że dział spraw osobowych jest w istocie całością skupiającą wszystkie czynności, które do niego należą i że rola nie ogranicza się jedynie do segregowania i przechwywania akt osobowych.

Składają się na to następujące względy:

— szkolenie pracowników jest czynnością wiążącą się ze sprawą doboru pracowników (rekrutacja i selekcja), albowiem kwalifikacje (poziom i rodzaj wykształcenia i praktyka) są podstawą nie tylko przy przyjmowaniu do służby, ale i przy organizowaniu akcji szkoleniowej,

— klasyfikacja stanowisk administracyjnych stanowi pomocny instrument przy opracowywaniu planów szkolenia pod warunkiem, że ustali się w sposób wykluczający wątpliwości, jakie obowiązki przywiązane są do poszczególnych stanowisk względnie ich grup,

— coroczne kwalifikowanie pracowników (listy kwalifikacyjne) są cennym źródłem informacyjnym, sygnalizującym, który pracownik i pod jakim względem zdradza braki oraz jakie słabe strony występujące u większej liczby pracowników nakazują przedsięwzięcie właściwej akcji, w celu ich usunięcia,

— interpretacja spraw dyscyplinarnych dostarcza danych, w których komórkach organizacyjnych niedomaga nadzór i dyscyplina służbowa i zmusza do zastanowienia się nad środkami zaradczymi w formie przeszkolenia,

— przy awansowaniu pracowników bierze się również pod uwagę wysiłek pracownika w pracy nad podniesieniem poziomu przysposobienia do wykonywania obowiązków; jeżeli tedy dział spraw osobowych zajmuje się również szkoleniem pracowników, ma możność brać pod uwagę i tę okoliczność.

Na ulokowanie spraw szkolenia pracowników w dziale spraw osobowych nie ma sprzeciwu tam, gdzie dział ten ma charakter obsługowy i nie nadzorczy. Żaden z kierowników innych działów nie będzie sprzyjał inicjatywie pochodzącej z zewnątrz, gdy równorzędny w zasadzie dział forsuje ją w sposób arbitralny. Podobnie, jak i w innych przypadkach, metoda perswazji i przekonywanie o konieczności zajęcia się usunięciem niedomagań w ich własnym i całego urzędu interesie — jest wypróbowaną metodą. Stąd wynika wniosek, że nie każde biuro personalne nadaje się do przejęcia w swe ręce akcji szkoleniowej.

5. Powodzenie akcji szkoleniowej zależy od stopnia czynnego poparcia i współdziałania tych, których ona ma głównie na uwadze, t. j. samych pracowników.

Z doświadczenia wiemy, że pracownicy chętnie zapisują się na kursy, studiują podręczniki i instrukcje, gdy zdają sobie sprawę z potrzeby doskonalenia się w zawodzie urzędniczym, gdy potrzeba ta wypływa z ich osobistego przekonania, t. j. gdy oni sami pragną się uczyć. Nie jedna akcja pomyślana przez „górę", jako użyteczna, nie udała się z powodu potraktowania jej przez pracowników, jako narzuconej i jako pomysł przełożonych, obrzydzający i tak niełatwe wa-

runki życiowe urzędnika. W innych przypadkach niepowodzenie było rezultatem zastosowania wadliwej metody, odstręczającej pracowników od aktywnego i pozytywnego ustosunkowania się ich do poczynań szkoleniowych. Zwłaszcza tam, gdzie chodzi o przeszkolenie nie nowicjuszów, lecz pracowników mających za sobą jakiś czas służby, należy się liczyć z mniemaniem ich o wysokim poziomie swego przysposobienia do pracy w urzędzie, które czyni niepopularną każdą próbę wciągnięcia ich do akcji, w której oni sami mają być przedmiotem doszkalania. Z tych względów należy odrzucić każdą metodę, prowadzącą do pasywnej postawy pracowników; zaleca się natomiast wszystko to, co zapewnia czynną rolę uczestników w akcji szkoleniowej, przede wszystkim współudział w opracowywaniu planu i organizacji samej akcji. Poważną rolę odegrać mogą i winny związki zawodowe pracowników.

Aby pobudzić zainteresowanie pracowników szkoleniem, zalecają niektórzy stosowanie w charakterze bodźca zapewnienie ich o korzyściach stąd płynących, a mianowicie wyższe oceny w listach kwalifikacyjnych i lepsze szanse awansowe. Istnieje natomiast pogląd, mający sporo zwolenników, że we współzawodnictwie między pracownikami punkt ciężkości winien spoczywać na faktycznych osiągnięciach w konkretnej pracy personelu i że przy kwalifikowaniu pracowników należy większą uwagę zwrócić przede wszystkim na rezultaty i osiągnięcia w robocie codziennej, a dopiero potem na wyniki egzaminów na kursie szkoleniowym. Z tych względów odradza się stosowanie mechanicznego wynagradzania uczestników kursów szkoleniowych. Wystarczyć powinna świadomość po stronie pracowników, że przez wzięcie aktywnego udziału w akcji szkoleniowej staną się bardziej wykwalifikowanymi nie tylko do pracy na aktualnie zajmowanym stanowisku, ale i przygotowanymi do posuwania się w odpowiednim szybkim tempie na szczeble wyższe i że wobec tego zapewnią sobie powodzenie w karierze zawodowej.

Wysiłki w kierunku popularyzacji udziału pracowników w akcjach szkoleniowych rozwijają się pomyślnie w urzędach z przełożonymi służbowymi, ustosunkowującymi się pozytywnie do poczynań w tym przedmiocie. To też tam, gdzie pracownicy wyczuwają, że ich bezpośredni zwierzchnik np. odzywa się z ironią o kursach szkoleniowych, cierpi na tym prestiż zorganizowanego szkolenia i w ten sposób gasi się chęć pracowników do pracy nad sobą pod względem zawodowym.

6. Akcja szkoleniowa winna się opierać na z góry przewidzianym planie. Przy ustaleniu programu szkolenia zachodzi potrzeba rozważenia szeregu elementów, a to:

a) cel szkolenia,

b) rodzaje pracowników, którzy mają być objęci akcją szkoleniową,

c) rodzaj i metody szkolenia,

d) kto ma zająć się akcją szkoleniową,
e) czas przeznaczony na szkolenie,
f) instruktorzy i ich przysposobienie,
g) świadectwa z odbycia przeszkolenia,
h) koszty akcji szkoleniowej.

Urzędy, nie będąc szkołami, nie mają z reguły ambicji zastępowania zakładów naukowych w zakresie szerzenia wiedzy ogólnej, ograniczają się więc głównie do przysposabiania pracowników do konkretnych czynności urzędowych, t. j. do wykształcenia praktycznego w zawodzie urzędniczym. Program szkolenia tak się konstruuje, aby wskazać pracownikom sposoby racjonalnego wykonywania obowiązków służbowych, ułatwić im zdobycie wiadomości potrzebnych do zajmowania stanowisk w administracji publicznej. Tak pomyślane szkolenie ma cele bezpośrednie i obliczone z punktu widzenia potrzeb aktualnych i przyszłościowych.

Przy ustalaniu rodzaju pracowników, podpadających przeszkoleniu, przeprowadza się analizę, polegającą na względnianiu głównie następujących okoliczności:

a) ilość pracowników,
b) klasyfikacja pod względem funkcji,
c) kwalifikacje pracowników,
d) wiek pracowników,
e) potrzeba przeszkolenia:
   — przedstawiona przez przełożonych,
   — przedstawiona przez związek zawodowy,
   — wynikająca z list kwalifikacyjnych.

Po zebraniu tych danych zaleca się odbycie konferencji z szefami zainteresowanych komórek organizacyjnych celem uzgodnienia poglądu na temat znaczenia i potrzeby przedsięwzięcia akcji szkoleniowej, przedyskutowania dotychczasowych metod postępowania w tym względzie dla wykorzystania doświadczeń z przeszłości i ustalenia, co należy przedsiębrać w pierwszym rzędzie, a co przesunąć na plan dalszy.

Przy układaniu programu należy pamiętać, że szkolenie winno być opłacalne. Jeżeli by zatem akcja szkoleniowa miała kosztować więcej niż spodziewane rezultaty, należy ją zarzucić. Z tych względów program szkoleniowy ogranicza się z reguły do konkretnych przedmiotów i odrzuca się wszystko, co nie pozostaje w bezpośrednim związku z zadaniami urzędu.

Przy układaniu programu w szczegółach kierownik komórki do spraw szkolenia ustala, gdzie jest ono najpotrzebniejsze i gdzie istnieją warunki do przeprowadzenia programu. Trzeba bowiem liczyć się z tego rodzaju trudnościami, jak:

— oderwanie pracowników od normalnej pracy na kurs może odbić się ujemnie na toku pracy urzędu,
— brak zainteresowania i współpracy szkolonych,
— duży ruch służbowy,

— niedostateczna dyscyplina pracowników,
— brak pomieszczeń,
— niejednolity poziom umysłowy pracowników.

7. Uwagi końcowe.

Na odcinku szkolenia pracowników administracyjnych trzy kwestie zasługują na podkreślenie.

W ostatnich miesiącach istnieje pęd do nauki wśród personelu administracyjnego. Tłumaczy się tym, że administracja publiczna państwa stopniowo krzepnie, wskutek czego wszystkie braki w kwalifikacjach pracowników stają się coraz bardziej widoczne. Odczuwają to przede wszystkim sami pracownicy, którzy mając zamiar utrzymać się w zawodzie urzędniczym przychodzą do przekonania, że luki w ich przysposobieniu trzeba wypełnić przez pracę nad sobą. Jest to zjawisko zdrowe i zasługujące na baczną uwagę przełożonych służbowych, w celu okazania pomocy pracownikom dążącym do uzupełnienia wiedzy zawodowej.

Pomimo wszechstronnego przekonania, że na ogół aparat administracyjny jeszcze nie domaga głównie na skutek niewystarczającego przeszkolenia, a nadto mimo oczywistości co do chęci większości personelu doskonalenia się w wykonywaniu obowiązków służbowych — w większości działów zarządu państwowego nie przedsięwzięto poważniejszych kroków, zmierzających do zaplanowania i realizacji konstruktywnie pomyślanej akcji szkoleniowej. Z drugiej strony należy stwierdzić, że nawet w tych działach, które mogą się pochwalić pewnymi osiągnięciami na tym polu, akcja szkoleniowa ma przeważnie charatker fragmentaryczny i dorywczy.

Podczas gdy na szczeblu centralnym daje się ostatnio zauważyć poważny ruch szkoleniowy, to w administracji terenowej sprawa ta przedstawia się b. niejednolicie, przyczym w niektórych okręgach administracyjnych dotychczasowy dorobek w tym względzie jest wręcz opłakany. Niewątpliwie lokalne czynniki mają na swe usprawiedliwienie nie jeden argument. Chodzi jednakże nie o poszukiwanie winowajców obecnego stanu rzeczy, lecz o wysunięcie zagadnienia na porządek dzienny prac właściwych czynników, celem zaradzenia dotkliwie odczuwanym brakom. Gdzie czynniki lokalne nie są w stanie przy pomocy własnych środków zadośćuczynić potrzebom w zakresie szkolenia, należałoby zaapelować do czynników centralnych o rozwinięcie odpowiedniej akcji z ich ramienia.

Dr. TEODOR SWINARSKI

CELE I ZADANIA ZWIĄZKU SAMOPOMOCY CHŁOPSKIEJ ORAZ ZASADY JEGO ORGANIZACJI.

Istniejący przed wojną Zwkiązek Izb i Organizacyj Rolniczych skupiał, jak już wskazuje sama jego nazwa, w jednym zrzeszeniu zarówno izby rolnicze, należące do kategorii przymusowego samorządu gospodarczego, jak również szereg dobrowolnych związków i stowarzyszeń, związanych swą pracą z rolnictwem. Z chwilą przeprowadzenia reformy rolnej większa własność ziemska, której wpływy dominowały zresztą nie tylko w dobrowolnych związkach i stowarzyszeniach, lecz także w izbach rolniczych ,przestała istnieć. Posiadana przez nią ziemia została podzielona i przeszła na własność bezrolnych i małorolnych chłopów oraz na osadników i repatriantów. Ta zasadnicza przebudowa istniejącego u nas do niedawna ustroju rolnego wywołała konieczność zorganizowania na nowych zasadach również i przedstawicielstwa zawodowego naszego rolnictwa. Powstał Związek Samopomocy Chłopskiej, jako zrzeszenie wszystkich chłopów w jednolitej organizacji zawodowej.

Związek Samopomocy Chłopskiej jest zrzeszeniem dobrowolnym, a jako stowarzyszenie zarejestrowane posiada osobowość prawną. Członkami jego mogą być wszyscy chłopi, a szczególnie małorolni i średniorolni, jako ci, którzy są najbardziej zainteresowani w pomocy wzajemnej. Ponadto mogą należeć do Związku mieszkańcy wsi nie posiadający własnych gospodarstw, lecz związani swą pracą z rolnictwem, a więc np. robotnicy rolni, a także inteligencja pracująca, której praca związana jest z wsią, jak np. nauczyciele szkół rolniczych. Związek ma więc w myśl statutu na celu skupienie w swych szeregach nie tylko wszystkich zawodowych rolników, lecz również wszystkich osób, których praca związana jest z wsią i rolnictwem. Z tak określonego statutowo celu wynika, że Związek Samopomocy Chłopskiej pomyślany jest nie tylko jako jednolita, lecz także jako j e d y n a organizacja zawodowa, reprezentująca rolnictwo we wszystkich jego gałęziach. Wniosek taki znajduje potwierdzenie w postanowieniu statutu, że członkowie Związku, zamieszkali na te-

renie jednego oddziału[1]), łączyć się mogą w sekcje hodowlane dla rozwoju hodowli poszczególnych rodzajów zwierząt gospodarskich lub dla uprawy poszczególnych kultur roślinnych oraz że sekcje te reprezentowane są w zarządach powiatowych i wojewódzkich oraz w zarządzie głównym. Nie zachodzi przeto potrzeba istnienia poza Związkiem Samopomocy Chłopskiej specjalnych zrzeszeń hodowlanych w rodzaju związków hodowców koni, bydła, owiec lub świń, albo plantatorów buraków itp., które dawniej istniały jako samodzielne zrzeszenia. Dalsze potwierdzenie naszego wniosku znajdujemy w tym, że dekretem z 26 sierpnia 1946 r. o zniesieniu izb rolniczych[2]) przekazane zostały Związkowi Samopomocy Chłopskiej wszystkie zadania izb rolniczych w zakresie przedstawicielstwa i obrony interesów rolnictwa, samodzielnego przedsiębrania środków do wszechstronnego popierania rolnictwa oraz współdziałania z władzami państwowymi i samorządowymi w sprawach rolnictwa. Znosząc izby rolnicze i przekazując Związkowi niemal całkowity zakres działania tych izb z wyjątkiem tylko tych czynności, które z natury rzeczy powinny być wykonywane przez władze administracji publicznej[3]), ustawodawca utrwalił pozycję Związku Samopomocy Chłopskiej jako jedynego reprezentanta rolnictwa.

Poza zrzeszeniem wszystkich chłopów oraz przedstawicielstwem i obroną ich interesów Związek Samopomocy Chłopskiej postawił sobie za zadanie przebudowę wsi dla urzeczywistnienia ustroju rolnego, opartego na silnych, zdrowych i zdolnych do wydatnej produkcji gospodarstw chłopskich, stanowiących prywatną własność ich posiadaczy. Związek dąży więc w zakresie przebudowy ustroju rolnego do realizowania tych zasad, które znalazły wyraz w Manifeście Lipcowym i w ustawie o przeprowadzeniu reformy rolnej. Dalszymi celami Związku, ustalonymi w jego statucie, są: podniesienie dobrobytu wsi przez zwiększenie produkcji rolniczej i przemysłu rolnego, rozwój spółdzielczości, niesienie pomocy tym chłopom, którzy tej pomocy najbardziej potrzebują, wreszcie podniesienie kultury, oświaty i stanu zdrowotnego wsi. Zakres działania Związku jest więc zakrojony szeroko i obejmuje wszystkie istotne zagadnienia wsi zarówno pod kątem indywidualnym i zawodowym, jako też z punktu widzenia ogólnej gospodarki narodowej.

Cele swe i zadania Związek Samopomocy Chłopskiej osiąga przez współdziałanie z władzami administracji rządowej i samorządowej, przez współpracę ze stronnictwami politycznymi i robotniczymi

---

[1]) Terenem działania oddziałów są albo gminy albo powiaty, albo województwa. Dla sekcyj hodowlanych jako obszar ich działalności wchodzą w rachubę przede wszystkim województwa, w mniejszym już stopniu powiaty, zaś gminy chyba tylko w przypadkach wyjątkowych.

[2]) Poz. 265 Dz. Ust.

[3]) Czynności te wyliczają §§ 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przekazania czynności zniesionych izb rolniczych (poz. 357 Dz. Ust. z 1946 r.).

związkami zawodowymi, przez wykonywanie czynności zleconych mu obowiązującymi przepisami, a także przez podejmowanie samodzielnych prac we wszystkich tych dziedzinach życia wsi, które tego wymagają.

W szczególności w zakresie ogólnego współdziałania z władzami Związek występuje z wnioskami o potrzebach rolnictwa, wypowiada się w sprawach dotyczących rolnictwa oraz opiniuje projekty ustaw i rozporządzeń z dziedziny rolnictwa, a także z innych dziedzin, mających znaczenie dla rolnictwa; dalej Związek deleguje swych przedstawicieli do różnych organów doradczych i orzekających, istniejących przy władzach rządowych, jak np. do rad wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego[4]), do komisyj ziemskich[5]), do komisyj odwoławczych przy izbach skarbowych[6]) itd.; na żądanie właściwych władz lub osób zainteresowanych Związek wyznacza rzeczoznawców dla wydawania opinii, stwierdzenia stanu faktycznego i dla innych działań, wymagających wiarygodności i znajomości rzeczy w sprawach dotyczących rolnictwa; wreszcie Związek składa Ministrowi Rolnictwa i Reform Rolnych sprawozdania o stanie rolnictwa, zbierając we własnym zakresie dane statystyczne dotyczące rolnictwa, przemysłu rolnego z zagadnień wiejskich, oraz współdziała z władzami państwowymi przy wprowadzaniu zasad gospodarki planowej i opracowuje plany gospodarcze dla rolnictwa i przemysłu rolnego.

W zakresie przebudowy ustroju rolnego Związek bierze czynny udział w pracach nad dalszym przeprowadzeniem reformy rolnej, zwłaszcza nad parcelacją i komasacją, przejmując przy tym przez swoje spółdzielnie resztówki pozostałe z majątków rozparcelowanych dla zagospodarowania tych resztówek i zużytkowania ich dla celów kulturalno-oświatowych i społeczno-wychowawczych[7]) i roztaczając opiekę nad gospodarstwami, powstałymi z przebudowy ustroju rolnego. Ponadto Związek współdziała w planowaniu i przeprowadzaniu osadnictwa ludności rolniczej na Ziemiach Odzyskanych, otaczając przy tym szczególną opieką tamtejszych osadników i repatriantów.

W zakresie popierania produkcji rolniczej do Związku Samopomocy Chłopskiej należy organizowanie i popieranie hodowli zarówno roślinnej, jak i zwierzęcej oraz wykonywanie kontroli nad gospodarstwami hodowlanymi i nad produktami hodowli, do czego zalicza się w dziedzinie roślinnej produkcji hodowlanej kwalifikowanie nasion i ziemiopłodów, wprowadzanych do obrotu handlowego jako materiał uszlachetniony, w dziedzinie zaś zwierzęcej produkcji hodowlanej kwalifikowanie gospodarskich zwie-

[4]) Poz. 219 Dz. Ust. z 1946 r.
[5]) Poz. 340 Dz. Ust. z 1946 r.
[6]) Poz. 50 Dz. Ust. z 1947 r.
[7]) Poz. 162 Dz. Ust. z 1945 r.

rząt zarodowych i prowadzenie ksiąg zarodowych tych zwierząt. Dalej Związek organizuje i rozpowszechnia doświadczalnictwo we wszystkich gałęziach produkcji rolnej, jak również akcję ochrony roślin przed chorobami i szkodnikami oraz akcję tępienia chwastów. Tutaj też wymienić należy jako zadanie Związku organizowanie gospodarstwa leśnego w lasach, które nie przeszły na własność Państwa[8]), roztaczanie opieki nad spółkami leśnymi i organizowanie akcji zalesienia nieużytków. Przez współdziałanie w zaspakajaniu potrzeb rolnictwa w zakresie nawozów sztucznych, nasion, pasz, maszyn rolniczych oraz inwentarza i innych środków produkcji rolnej, a także przez organizowanie melioracyj rolnych i przez opiekę nad spółkami wodnymi i pastwiskowymi Związek przyczynia się do podniesienia kultury rolnej i wzmożenia produkcji w gospodarstwach wiejskich. Wreszcie organizowanie przez Związek lecznictwa zwierząt gospodarskich umożliwia właścicielom gospodarstw utrzymanie tych zwierząt w należytym stanie zdrowotnym i użytkowym.

P o d n i e s i e n i u d o b r o b y t u wsi służą — poza poczynaniami Związku w zakresie produkcji rolniczej — propagowanie nowoczesnych metod gospodarki rolnej, udzielanie porad i pomocy zarówno fachowej, jak i prawnej, dalej popieranie rozwoju przemysłu rolnego, organizowanie spółdzielni chłopskich oraz otaczanie ich opieką i kontrolowanie ich działalności, a także współdziałanie przy zaspakajaniu potrzeb rolnictwa w zakresie kredytu i przy organizowaniu ubezpieczeń w rolnictwie, wreszcie organizowanie ochrony rolnictwa przed klęskami elementarnymi i pomoc udzielana gospodarstwom, dotkniętym takimi klęskami. Przez współdziałanie przy organizowaniu zbytu produktów rolniczych i przy ustalaniu cen tych produktów Związek przyczynia się do stworzenia dla gospodarstw rolnych możliwości spieniężenia swych produktów w sposób najdogodniejszy i czuwa nad opłacalnością produkcji rolniczej. Temu ostatniemu celowi służy też podejmowana przez Związek działalność przy organizowaniu rachunkowości gospodarstw rolnych, badaniu opłacalności poszczególnych gałęzi produkcji rolniczej i określaniu istotnych kosztów tej produkcji.

W zakresie p o d n i e s i e n i a o ś w i a t y wsi Związek Smapomocy Chłopskiej organizuje kursy i powołuje do życia instytucje o charakterze kulturalno-oświatowym, naukowym i badawczym, a popierając rozwój nauki i oświaty na wsi, udziela pomocy materialnej uczącej się młodzieży, współdziała z władzami państwowymi, do których zakresu działania należy zakładanie i utrzymywanie szkół rolniczych[9]), oraz szerzy oświatę pozaszkolną, wydając własne pisma i publikacje, oraz organizując i prowadząc akcję biblioteczną.

---

[8]) Na mocy dekretu z 12.XII 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Państwa (poz. 82 Dz. Ust.).

[9]) § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 17.X 1946 r. w sprawie przekazania niektórych czynności zniesionych izb rolniczych (poz. 357 Dz. Ust.).

Organizowanie przez Związek wystaw, pokazów rolniczych i wycieczek służy zarówno celom kulturalno-oświatowym, jak i celom praktycznym.

W zakresie podniesienia stanu zdrowotnego wsi Związek organizuje i prowadzi akcję zdrowia, zakładając ośrodki zdrowia, poradnie lekarskie, apteki i szpitale oraz popierając budowę urządzeń sanitarnych. Przez współdziałanie zaś z organizacjami opieki nad dzieckiem i matką oraz organizowanie i prowadzenie żłobków, dziecińców i domów sierot Związek roztacza opiekę nad najmłodszym pokoleniem wiejskim. Podniesieniu stanu zdrowotnego ludności wiejskiej służy również działalność, jaką Związek w porozumieniu z odpowiednimi czynnikami rozwija w dziedzinie wychowania fizycznego, przyczyniając się na swoim odcinku do realizowania celów, zakreślonych dekretem o powszechnym obowiązku wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego.

Dążeniem Związku jest, aby w jego pracach w poszczególnych dziedzinach brali udział nie tylko właściciele gospodarstw chłopskich, lecz by uczestniczyły w nich w jak najszerszej mierze również kobiety, a w odpowiednich dziedzinach także młodzież wiejska, dla której czynny udział w pracach Związku, a także organizacyj młodzieżowych, z którymi Związek współdziała, jest doskonałym przygotowaniem do spełniania zadań, jakie ją czekają, jako przyszłych samodzielnych gospodarzy i świadomych obywateli kraju.

Zasady organizacyjne

Struktura organizacyjna Związku Samopomocy Chłopskiej opiera się na dwóch podstawowych zasadach.

Pierwszą z tych zasad jest podporządkowanie władz wykonawczych (zarządów) komórek organizacyjnych niższego stopnia władzom wykonawczym (zarządom) komórek hierarchicznie wyżej stojących. Zasada ta znalazła wyraz w postanowieniu statutu, że skład osobowy zarządu każdej komórki organizacyjnej — z wyjątkiem oczywiście zarządu głównego — wymaga zatwierdzenia przez zarząd hierarchicznie wyższej komórki. Z tej samej zasady wypływa dalszy przepis statutu, że zarząd każdej terenowej komórki (kół gromadzkich oraz oddziałów gminnych, powiatowych i wojewódzkich) obowiązany jest do wykonywania zarządzeń wyższych władz Związku. Wreszcie zasada ta przyświeca przepisowi statutu, upoważniającemu zarząd oddziału powiatowego (za zgodą zarządu oddziału wojewódzkiego) do zawieszania w czynnościach zarówno zarządu koła gromadzkiego, jak i zarządu oddziału gminnnego w razie ich bezczynności lub działania za szkodę Związku. Z tych samych powodów zarząd oddziału wojewódzkiego (za zgodą prezydium zarządu głównego) ma prawo zawiesić w czynnościach zarząd oddziału powiatowego, a prezydium zarządu głównego — zarząd oddziału wojewódzkiego.

Ta w strukturze Związku konsekwentnie przeprowadzona zasada nadrzędności hierarchicznie wyższych ogniw organizacyjnych nad niższymi, daje gwarancję wewnętrznej spoistości i zwartości Związku oraz jednolitości jego działania.

Drugą zasadą, na której opiera się struktura organizacyjna Związku, jest zasada dominującego wpływu w organach uchwalających (zjazdach gminnych, powiatowych i wojewódzkich oraz w zjeździe krajowym) szerokich warstw zorganizowanej w Związku ludności wiejskiej. Statut postanawia bowiem, że na zjazd gminny każde koło gromadzkie deleguje po jednym przedstawicielu na każdych dziesięciu członków koła, na zjazd powiatowy każdy oddział gminny wysyła dziesięciu delegatów, na zjazd wojewódzki każdy oddział gminny deleguje trzech, a każdy oddział powiatowy dwóch przedstawicieli, wreszcie na zjazd krajowy wszystkie oddziały gminne, powiatowe i wojewódzkie wysyłają po jednym delegacie. Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że nie licząc Warszawy i Łodzi mamy 14 województw, podzielonych bez powiatów grodzkich na 273 powiaty, podczas gdy liczba gmin wiejskich przekracza cyfrę 3.000, to nawet gdyby nie w każdej gminie został zorganizowany oddział Związku, delegaci oddziałów gminnych, czyli tej podstawowej komórki organizacyjnej, która zrzesza członków Związku, przewyższają na każdym ze zjazdów pod względem liczebności wszystkich innych uczestników zjazdu. Ta liczebna przewaga przedstawicieli szerokich warstw zorganizowanej w Związku ludności wiejskiej daje jej decydujący wpływ na ogólny kierunek działalności Związku zwłaszcza na zjeździe krajowym, na którym ustalane są wytyczne działalności Związku oraz zatwierdzany jest roczny plan pracy i preliminarz budżetowy Związku.

Zwartość strukturalna i jednolitość działania w myśl ustalonych wytycznych wszystkich ogniw Związku oraz dominujący wpływ, jaki zorganizowana w oddziałach gminnych ludność wiejska posiada na ogólny kierunek działalności Związku, oto dwie zasady, leżące u podstaw jego organizacji, które są charakterstycznymi cechami Związku Samopomocy Chłopskiej.

Dr. LUDWIK BAR

KONTROLA PRAWORZĄDNOŚCI W ADMINISTRACJI W Z. S. R. R.

Zarządzanie sprawami państwowymi w Z. S. R. R. opiera się na następujących podstawowych zasadach:

1. demokratycznego centralizmu,
2. socjalistycznej praworządności,
3. socjalistycznego planowania,
4. udziału ludu pracującego w zarządzaniu sprawami publicznymi[1]).

Interesuje nas bliżej zagadnienie socjalistycznej praworządności, którą znamionują następujące cechy:

1. bezwzględne obowiązywanie socjalistycznego prawa,
2. gwarantowanie obywatelom Z. S. R. R. ich ustawowych praw i interesów,
3. realność prawa socjalistycznego,
4. równość w obliczu prawa — obywateli i organów państwowych.

Dwie pierwsze cechy wskazują elementy, które są niezbędne przy rozważaniu sprawy legalności działania administracji w ZSRR. Zasada bezwzględnego obowiązywania socjalistycznego prawa wiąże bowiem wszelkie organa państwowe i wciska ich działalność w ramy prawa. Zawiera ona zatem nakaz legalnego działania organów administracji państwowej[2]). W ścisłym związku i w zależności od nakazu przestrzegania prawa przez organa państwowe pozostaje druga cecha, która mieści w sobie gwarancje nietykalności ustawowych praw i interesów obywatela. Co do niej Marszałek Stalin stwier-

[1]) S. S. Studenikin — Sowietskoje Administratiwnoje Prawo — Moskwa 1945 — str. 15.

[2]) Zaznaczyć przy tej okazji należy, że dbanie o zachowanie prawa należy również do obywatela Z. S. R. R. bowiem przepis art. 130 Stalinowskiej Konstytucji głosi, że każdy obywatel Z. S. R. R. jest obowiązany przestrzegać przepisów konstytucji Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, wypełniać prawa i szanować zasady socjalistycznego życia społecznego.

dził, iż Konstytucja Radziecka nie ogranicza się do formułowania praw obywatelskich, ale kładzie nacisk na zagadnienie gwarancji tych praw[3]). Stwierdzenie tego rodzaju wskazuje, iż obywatel Z. S. R. R. znajdzie właściwy środek obrony przeciw nielegalnej działalności organów administracji.

Organa administracji państwowej, ażeby postępować legalnie, muszą zachowywać następujące normy prawne:

1. Konstytucje Z. S. R. R. i Konstytucje związkowych i autonomicznych republik. Normy konstytucyjne stanowią bowiem podstawowe źródło radzieckiego prawa administracyjnego. Określają one organizację i kompetencję organów państwowych.

2. Ustawy Z. S. R. R. oraz ustawy związkowych i autonomicznych republik, które są podstawą działalności organów państwowych.

3. Dekrety Prezydium Najwyższej Rady Z. S. R. R. i prezydiów najwyższych rad związkowych i autonomicznych republik, na podstawie których są wydawane przepisy administracyjne.

4. Rozporządzenia i zarządzenia Rady Ministrów (Komisarzy Ludowych Z. S. R. R.) oraz rad komisarzy ludowych związkowych i autonomicznych republik, wydane na podstawie i w celu wykonania ustaw.

Na podstawie i w celu wykonania wymienionych aktów prawodawczych — są wydawane:

a) Nakazy i instrukcje komisarzy ludowych oraz kierowników samodzielnych działów administracji oraz przewodniczących komitetów i komisji, które regulują działalność organów administracji państwowej.

b) Postanowienia i zarządzenia rad miejscowych i ich organów wykonawczo-zarządzających.

Podległe organa administracyjne mają się stosować do wydanych tą drogą nakazów, instrukcji, postanowień i zarządzeń, niezależnie od ciążącego na nich obowiązku ścisłego przestrzegania norm konstytucyjnych, ustaw oraz dekretów i rozporządzeń.

Niezachowanie przez organ administracyjny wymienionych norm prawa administracyjnego ściąga na ten organ zarzut naruszenia zasady socjalistycznej praworządności, a na sprzeczną z prawem działalność znamię nielegalności.

W celu zadośćuczynienia nakazowi zachowania legalności, akt administracyjny:

1. powinien być wydany przez organ do tego właściwy i mieścić się w granicach służących mu uprawnień,

2. nie tylko, że formalnie nie może się sprzeciwiać ustawie, ale nie może w swej istocie naruszać interesów ludu pracującego,

3. może być wydany tylko w celu określonym ustawą lub aktem organu wyższego hierarchicznie,

---

[3]) Stalin: Woprosy Leninizma — wyd. II, str. 518.

4. musi być wydany z zachowaniem określonego sposobu i warunków oraz w należytej formie,

5. musi być zgodny z aktami władz wyższych, a także z aktami właściwych władz miejscowych.

Następujące instytucje prawa publicznego mają zapewniać legalność działania organów administracji państwowej w Z. S. R. R.:

1. nadzór organów prokuratury,
2. zażalenie na nielegalną działalność,
3. kontrola,
4. arbitraż państwowy,
5. odpowiedzialność funkcjonariuszy państwowych.

Nadzór organów prokuratury.

Najważniejsze role i najrozleglejsze uprawnienia służą prokuraturze. Na niej spoczywa główny obowiązek stania na straży legalności działalności organów administracyjnych. Stanowi o tym art. 113 Stalinowskiej Konstytucji, który uprawnia i zobowiązuje Prokuratora Z. S. R. R. do dokonywania nadzoru nad dokładnym wykonaniem ustaw przez Ministerstwa (komisariaty ludowe), podległe im instytucje, władze i urzędy. Funkcje te sprawuje Prokurator Z. S. R. R. sam oraz przez podporządkowanych mu prokuratorów związkowych i autonomicznych republik, autonomicznych obwodów, krajów, okręgów i rejonów.

Działalność prokuratury ma ogromne znaczenie dzięki oparciu się na następujących zasadach:

1. skupienie w rękach Prokuratora Z. S. R. R. kierownictwa wszystkimi organami prokuratury,

2. niezaleność prokuratorów od organów miejscowej władzy,

3. prawa prokuratorów do zakładania protestu przeciw nielegalnym aktom władz państwowych.

Lenin [1]) już w 1922 r. podkreślił znaczenie prokuratury i wytyczył kierunek jej działalności, gdy mówił, iż prokurator ma dbać o to, ażeby decyzje władzy nie mijały się z prawem i przedsiębrać kroki, ażeby zrozumienie potrzeby legalności przyjęło się powszechnie.

Organizacja i kształtowanie się pozycji konstytucyjno-prawnej prokuratury w następnych latach poszło w kierunku wskazanym przez Lenina. Prokuratura stała się organem Z. S. R. R. o niezwykle dużej samodzielności i niezależności i przejęła zadanie ochrony radzieckiego porządku prawnego, a przez to i praw obywateli Z. S. R. R. [2]). Organa prokuratury rozwinęły działalność, którą ogarnęły badanie zgodności z ustawami uchwał i decyzji, wydawanych przez

[1]) Lenin — Socz. T. XXVII. S r. 298—301, Pismo Towariszu Stalinu „O Dwojnom Podczynenii i Zakonnosti".

[2]) S. Ehrlich — Zagadnienie Praworządności — Prawo i Państwo — Rok I — zeszyt 9—10, str. 34.

miejscowe rady, oraz sprawdzanie, czy ustanowione przez nie sankcje są prawem dopuszczalne.

Do ważniejszych sposobów działania prokuratury należą następujące:

1) przeglądanie odpisów nakazów, zarządzeń i innych aktów administracyjnych, nadsyłanych prokuraturze przez organa administracyjne; miejscowe rady i ich komitety wykonawcze mają obowiązek przesyłać odpisy tego rodzaju aktów w ciągu dwóch dni właściwemu organowi prokuratury;

2) sprawdzanie na miejscu nakazów i zarządzeń tych organów administracyjnych, które mają prawo stosowania egzekucji administracyjnej;

3) przeglądanie na miejscu uchwał i zarządzeń rad wiejskich i zebrań kołhozów oraz nakazów i zarządzeń administracji miejscowych przedsiębiorstw;

4) obecność przedstawicieli prokuratury na posiedzeniach komitetów wykonawczych miejscowych rad, w celu baczenia, ażeby podejmowane uchwały odpowiadały warunkom określonym w ustawodawstwie socjalistycznym.

W toku swej działalności organ prokuratury musi baczyć, ażeby nie wszedł w uprawnienia nadzorowanego organu administracyjnego, nie zaczął działać za niego, a przez to nie ściągnął na prokuraturę odpowiedzialności za dany akt administracyjny, czy działalność organu administracyjnego.

Prokuratura podejmuje sprawdzanie legalności działania organów administracyjnych:

1) z własnej inicjatywy,

2) na wniosek władz Z. S. R. R. lub związkowych i autonomicznych republik,

3) wskutek doniesienia instytucji, organizacji lub poszczególnych obywateli.

Prokurator ma obowiązek założyć protest co do każdego aktu organu administracyjnego, który:

1) jest niezgodny z ustawą lub został wydany z naruszeniem właściwości,

2) chociaż formalnie jest zgodny z ustawą, ale który w swej treści jest sprzeczny z polityką państwa.

Protest przedstawia się określonej w tym celu władzy. I tak np. protest przeciw nakazom i instrukcjom ministra (komisarza ludowego) — przedstawia się radzie komisarzy ludowych, a protest przeciw aktom kierownika przedsiębiorstwa lub instytucji — przedstawia się władzy, której przedsiębiorstwo bądź instytucja bezpośrednio podlega.

Władza, która otrzymała protest, rozpatruje go i albo uchyla zaczepiony akt administracyjny, albo oddala protest.

Jeżeli protest nie zostanie rozpatrzony w oznaczonym terminie— zawiesza się obowiązywanie zaczepionego aktu[6]).

W przypadku nieuzasadnionego — zdaniem prokuratora — oddalenia protestu, prokuratorowi służy prawo przedstawienia protestu władzy wyższej.

Zażalenia.

Jednym z najważniejszych środków obrony przeciw nielegalnym decyzjom organów administracyjnych jest prawo obywatela do złożenia zażalenia na sprzeczną z ustawą działalność organów administracyjnych oraz obowiązek właściwego organu rozpatrzenia zażaleń i podjęc a właściwych kroków.

Zażalenie na nielegalne czynności instytucji lub urzędu może złożyć obywatel, grupa obywateli, organizacja, instytucja lub urząd.

W zażaleniu należy wskazać naruszony przepis lub prawem chroniony interes.

Żalący się prosi o przywrócenie prawa i obronę jego interesu.

W Z. S. R. R. nie ogranicza się kręgu osób, które mogą złożyć zażalenie. Podobnie, nie jest ograniczony przedmiotowy zakres spraw, ani rodzaj instytucji czy urzędów, na które można składać zażalenia.

Termin, w którym zażalenie można złożyć, z reguły nie jest określony. Wyjątek stanowią zażalenia w niektórych sprawach, jak podatki, daniny.

Sprawa należytego rozpatrywania zażaleń jest przedmiotem specjalnych postanowień, wydanych w 1932 r. przez C. K. Partii i Radę Ministrów (Komisarzy Ludowych) Z. S. R. R. [2]). Podkreśla się w nich obowiązek prawidłowego załatwiania sprawy.

Obowiązują w tej mierze następujące zasady:

1. za właściwe zorganizowanie przyjmowania zażaleń oraz rozpatrzenie ich w krótkim czasie odpowiada osobiście kierownik urzędu, do którego zażalenie wpłynęło;

2. należy wyznaczyć w urzędach godziny przyjmowania zażaleń;

3. w urzędach centralnych gdzie to jest możliwe, zezwolić osobom składającym zażalenia, na wejście do urzędu bez przepustek;

4. żalącego się należy powiadomić o sposobie załatwienia zażalenia;

5. pracownicy, winni zaniedbania przy załatwianiu zażaleń, podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej;

6 zażalenia mogą być rozpatrywane przez resortowo właściwe władze; zażalenie złożone władzy niewłaściwej należy skierować do władzy właściwej, powiadamiając o tym żalącego się;

7. zażalenia nie może rozstrzygać instytucja czy urząd, na którego czynność żalący się skarży;

---

[6]) SU 1921 r., Nr 71, s r. 686.

[2]) „O rewolucionnoj zakonnosti".

8. obowiązują następujące terminy, wydania orzeczenia w sprawie zażalenia:

władze republik, krajów i obwodów mają wydać decyzję w ciągu miesiąca od daty złożenia zażalenia, zaś władze rejonowe i miejskie — w ciągu dwudziestu dni.

Zażalenia żołnierzy Czerwonej Armii mają być załatwiane w ciągu 15 dni, 7 dni, w zależności od tego, do jakiej władzy złożono zażalenia.

Jeżeli wskutek zażalenia uchylono decyzję, władza, której decyzję uchylono, musi sprawę ponownie rozpatrzyć i wydać nową decyzję.

Złożenie zażalenia z reguły nie wstrzymuje wykonania decyzji. Jedynie w niektórych przypadkach przewiduje się wstrzymanie wykonania decyzji. Np. złożenie w ciągu 5 dni zażalenia na nieprawne nałożenie kary administracyjnej — wstrzymuje wykonanie orzeczenia.

Postanowienie C. K. Partii i Rady Ministrów (Komisarzy Ludowych) Z. S. R. R. z 1937 r. wprowadziło wyłom w istniejącym porządku orzekania przez władze administracyjne przez ustanowienie właściwości sądu w sprawie zajęcia majątku kołhozów, uczestników kołhozów i poszczególnych obywateli na pokrycie podatków, należności z tytułu przymusowego ubezpieczenia i dostaw (z wyjątkiem dostawy mięsa, ziemniaków, ziarna) oraz kar administracyjnych.

Kontrola.

Kontrola wykonania zadań przez organa administracyjne może być wewnętrzna lub zewnętrzna.

Wewnętrzną kontrolę sprawują organa kontrolne tego samego resortu. Mianowcie w r. 1938 ustanowiono kontrolno-inspekcyjne grupy przy ministerstwach (komisariatach ludowych) i przy kierownikach wyłączonych działów administracji.

Zewnętrzną kontrolę przeprowadzają ministerstwa (komisariaty ludowe) kontroli państwowej i podległe im organa, organa państwowej komisji planowania oraz organa specjalnej inspekcji. Ponadto funkcje kontroli zewnętrznej sprawują związki zawodowe i komisje rad.

Szczególne znaczenie w zakresie kontroli zewnętrznej ma Związkowo-republikańskie ministerstwo (Komisariat Ludowy) Kontroli Państwowej, utworzony w 1940 r. dla kontroli finansów i środków materialnych oraz nadzoru nad wypełnieniem zadań.

Posiada on swoje organa w każdym ministerstwie (komisariacie ludowym), zarządzie głównym wyłączonych działów i komitetach przy radzie komisarzy ludowych. Są to: główny kontroler, starszy kontroler, kontrolerzy i ich pomocnicy.

Ministerstwu (Komisariatowi Ludowemu) Kontroli służy prawo stosowania nagany oraz usuwania od pełnienia obowiązków tych

pracowników państwowych, którzy są winni naruszenia ustawy. Ponadto służy mu prawo żądania od pracownika pokrycia szkody materialnej, wyrządzonej państwu. Według postanowienia Rady Ministrów (Komisarzy Ludowych) Z. S. R. R. z 1941 r. odszkodowanie tego rodzaju nie może przekraczać sumy 3-miesięcznego wynagrodzenia pracownika.

Arbitraż państwowy.

Arbitraż państwowy został ustanowiony w r. 1931 decyzją C. K. i Rady Ministrów (Komisarzy Ludowych) Z. S. R. R. [1]) dla rozstrzygania sporów majątkowych, powstałych między instytucjami, przedsiębiorstwami państwowymi i organizacjami sektora społecznego.

Instytucja państwowego arbitrażu została powołana przy Radzie Ministrów (Komisarzy Ludowych) Z. S. R. R., przy radach komisarzy ludowych związkowych i autonomicznych republik przy krajowych i obwodowych komitetach wykonawczych.

Arbitraż państwowy nie rozpatruje sporów powstałych:

1) między organami tego samego resortu,

2. między instytucjami i przedsiębiorstwami tego samego resortu, jeżeli nie ma na to zgody wspólnego organu wyższego,

3. między bankiem państwowym a państwową instytucją lub przedsiębiorstwem,

4. w sprawie podatków i innych należności pieniężnych ściąganych w trybie niespornym,

5. w wyniku wykonania umów o przewóz kolejowy lub korzystanie z usług komunalnych,

6. co do kwoty przekraczającej: dla arbitrażu państwowego Z. S. R. R. — 50 tys. rubli, dla arbitrażu związkowej republiki — 25 tys. rubli.

Zadaniem arbitrażu jest doprowadzić strony do zgody. W razie braku zgody sprawę rozstrzyga państwowy arbiter.

Orzeczenie arbitra ma być wykonane w określonym terminie. W razie niewykonania dobrowolnie — następuje postępowanie przymusowe.

Organ, przy którym funkcjonuje arbitraż państwowy nadzoruje jego działalność i ma prawo orzeczenie arbitrażu zmienić lub spór przekazać do ponownego rozpatrzenia.

Arbitraż państwowy różni się tym od innych organów państwowych, że nie korzysta z uprawnień planowania organizacji życia gospodarczego, ani wykonywania administracji. Arbiter rozstrzyga spory wynikające z wykonywania umów, ale nie miesza się do rozpatrywania spraw, które rozstrzyga nakaz lub zarządzenie.

---

[1]) SZ 1931 r. Nr 26, art. 203.

Arbitraż resortowy jest aparatem podległym kierownikowi resortu lub działu administracji. Jego orzeczenia mogą być zmienione przez właściwy organ przełożony.

Arbiter resortowy rozstrzyga spory, wynikające na tle wykonania umów, zawartych między instytucjami i przedsiębiorstwami danego resortu. Przedmiotem arbitrażu nie mogą być spory:

1. między organem wyższym a organem mu podległym,
2. między przedsiębiorstwami i organizacjami należącymi do tego samego zjednoczenia.

Arbitraż nie może oczywiście wdawać się w sprawy rozstrzygane w trybie administracyjnym.

Odpowiedzialność funkcjonariuszy państwowych.

Funkcjonariusze państwowi dbać muszą o przestrzeganie przepisów pod grozą odpowiedzialności trojakiego rodzaju: dyscyplinarnej, karnej i materialnej.

Ogólne podstawy prawne postępowania dyscplinarnego zostały ustalone w 1929 r. [1]). Jednakże dla niektórych działów służby państwowej został ustalony specjalny tryb postępowania [2]).

Ogólne przepisy dyscyplinarne przewidują następujące kary dyscyplinarne:

1. upomnienie,
2. nagana,
3. przesunięcie na niższe stanowisko na okres nie dłuższy niż jeden rok,
4. zwolnienie ze stanowiska.

W specjalnych przepisach dyscyplinarnych, obowiązujących w niektórych działach służby, przewiduje się również karę aresztu od 3 do 20 dni.

Władzą dyscyplinarną jest ta władza, która mianowała funkcjonariusza na dane stanowisko lub władza wyższa.

Kara dyscyplinarna nie może być nałożona po upływie miesiąca od dnia ujawnienia i nie później niż sześć miesięcy od dnia naruszenia obowiązków służbowych.

Ukaranemu służy prawo złożenia w ciągu dwóch tygodni zażalenia do władzy wyższej.

Odpowiedzialność karno-sądowa pracowników państwowych jest uregułowana w Kodeksie Karnym.

---

[1]) „Ob Osnowach Disciplinarnogo Zakonodatelstwa ZSRR i Sojusnych Respublik".

[2]) SM ustawy o discipline rabocych i służaszczych żelaznodorożnogo transporta (SZ 1933 r., Nr 35, str. 206).
Komunalnych elektrostancij (SU 1934 r. Nr 27, str. 158), Ustaw służby rybolownogo nadzora (SP 1938 r., Nr 17, str. 110), Położenie o gosudarstwiennoj lesnoj ochranie (SP 1939 r., Nr 5, str. 426).

Odpowiedzialność materialna funkcjonariuszy państwowych wobec obywatela lub organizacji zachodzi wtedy, gdy funkcjonariusz wyrządził szkodę wskutek złego użycia i przekroczenia władzy, przez bezczynność lub niedbałe wypełnienie obowiązków służbowych. O wysokości odszkodowania orzeka sąd.

W niektórych przypadkach ustawa nakłada na instytucje państwowe obowiązek pokrycia szkody materialnej, spowodowanej przez funkcjonariusza państwowego (np. nielegalna konfiskata lub rekwizycja, utrata przesyłki pocztowej), czyniąc jednakże zastrzeżenie, że instytucji państwowej służy prawo regresu do pracownika.

Szczegółowe studia nad każdym z wymienionych sposobów kontroli legalności aktów administracyjnych, a zwłaszcza zbadanie ich funkcjonowania w praktyce mogłoby nam dać właściwy pogląd na ich znaczenie w zakresie zawarowania praworządności. Zadaniem niniejszych rozważań było jedynie ogólne omówienie zasad gwarantujących praworządność w Z. S. R. R.

STANISŁAW DUSZNIAK

MATERIALNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRZEŁOŻONEGO GMINY ZA CZYNNOŚCI POWIERZONEGO MU URZĘDU.

Instytucja materialnej odpowiedzialności państwa i samorządu za szkody, spowodowane przez urzędową działalność ich organów, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby, została wprowadzona do konstytucji marcowej (art. 121) z myślą o ochronie interesów obywatela.

Wprawdzie postanowienie to ze względu na swoje jedyne programowe znaczenie[1]) narazie praktycznie nie działa i samo przez się nie daje jeszcze obywatelowi żadnej gwarancji odszkodowawczej, to niemniej jednak zawiera w sobie taką zapowiedź wytyczającą drogę przyszłemu ustawodawstwu w tej mierze.

Do tego zaś czasu obywątel jest ze swymi roszczeniami z tego tytułu pozostawiony działaniu norm dzielnicowych zaborczych, które tę sprawę traktują fragmetarycznie, albo — jak na terenie b. zaboru rosyjskiego — o niej wogóle milczą[2]).

Konstytucja nie zajmuje się natomiast wcale sprawą szkód, jakie poniesie s a m o p a ń s t w o l u b s a m o r z ą d wskutek urzędowej działalności ich własnych organów i wynagrodzenia tych szkód państwu wzgl. samorządowi.

Sprawy te muszą być zatem oceniane na zasadach bądź to ogólnych z zakresu prawa prywatnego (art. 135 kodeksu o zobowiązaniach), bądź też szczególnych przepisów prawa publicznego.

Że z roszczeń odszkodowawczych w stosunku do swoich funkcjonariuszy państwo nie rezygnuje, wskazują na to zastrzeżenia, zawar-

[1]) por. orzeczenie Izby Cywilnej Sądu Najw. z 1945 r. Nr 6.II.196/45 podane wraz z uzasadnieniem w miesięczniku „Państwo i Prawo" z r. 1946, zeszyt 1, str. 85 n.

[2]) por. W. Zylber — Wynagrodzenie szkód, spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego. — Warszawa 1934, tudzież J. Rosmaryn o roszczeniach odszkodowawczych z powodu bezprawia urzędnika administracyjnego — Lwów 1933.

de w ustawie z r. 1922 o państwowej służbie cywilnej (art. 67 analog. 114)[3]).

Wyłączenie tych roszczeń spod orzecznictwa porządkowego i dyscyplinarnego (art. 72 i analog. 114 ustawy o państwowej służbie cywilnej) stwarza domniemanie o właściwości drogi sądowej dla ich dochodzenia z ewent. zastrzeżeniem powództwa cywilnego w toku ewent. postępowania karnego (§§ 74 i 77 k. p. k.).

Odpowiedzialność materialna wobec państwa funkcjonariuszy, nie podlegających działaniu wymienionej ustawy, których stosunek służbowy oparty jest na tytule prawa prywatnego (t. zw. pracownicy kontraktowi) musi być oceniana również według zasad tego prawa zarówno materialnego, jak i formalnego.

Te same zasady uznać należy za aktualne także i w odniesieniu do samorządu, którego prawna struktura stwarza jedynie inne przesłanki natury podmiotowej.

W stosunku bowiem do pracowników samorządowych uprawnionym do żądania odszkodowania będzie dany, poszkodowany związek samorządowy (pracodawca), jako odrębny od państwa podmiot w dziedzinie wchodzącego tu w grę prawa prywatnego.

Również to prawo, regulujące wzajemny stosunek umowny między związkiem samorządowym i jego pracownikiem, będzie miarodajne dla dochodzenia szkód, wyrządzonych temuż związkowi przez jego pracownika w związku z wykonywaniem poruczonych mu czynności urzędowych.

Odmiennie natomiast przedstawiać się będzie ta kwestia co do przełożonego gminy.

Jego stosunek do gminy nie ma charakteru prywatnego, nie jest nawet wogóle stosunkiem służbowym, a działalność jego na tym urzędzie jest natury publicznej i może być oceniana tylko według przepisów prawa publicznego.

Sprawa materialnej odpowiedzialności przełożonego gminy nie budzi żadnych wątpliwości w wypadku deliktu, ściganego na drodze karnej (dolus semper praestatur). Wówczas też proceduralny bieg sprawy zabezpiecza związane z tym roszczenia cywilne na zasadach ogólnych (§§ 74 i 77 k. p. k.).

Podstawą takiej odpowiedzialności z przestępstwa może być ponadto nie tylko wina pozytywna, wynikająca z działania (culpa Aquiliana), ale także i wina negatywna (culpa levis in non faciendo).

Poza tym wypadkiem ogólne zasady prawa obligatoryjnego nie działają w sferze prawa publicznego i nie stwarzają tytułu dla takich roszczeń, wobec czego należy uznać, że materialna odpowiedzialność przełożonego gminy zachodzi tylko wówczas, kiedy ją wyraźnie przewidują normy publiczno-prawne, którymi będą z reguły normy,

---

[3]) art. 67: „urzędników, którzy naruszają obowiązki swego stanowiska i urzędu w służbie lub poza służbą przez czyn, zaniechanie lub zaniedbanie pociąga się, niezależnie od ich odpowiedzialności karnej lub c y w i l n e j do odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej"...

regulujące urzędową działalność przełożonego gminy, a więc określające zakres jego praw i obowiązków na zajmowanym urzędzie.

W obecnym stanie ustawodawstwa samorządowego, dotychczas jeszcze nie zunifikowanego, tymi normami są przepisy dzielnicowe, z których jedynie obowiązujące na obszarze b. zaboru austriackiego potraktowały sprawę z całkowitym zabezpieczeniem interesów gminy.

Otóż według wyraźnych postanowień galicyjskiej ustawy gminnej z r. 1866 w odniesieniu do gmin wiejskich (§ 64), a ustawy z r. 1889 odnośnie gmin miejskich (§ 57) wójt wzgl. burmistrz i prezydent miasta jest „za swoje czynności urzedowe odpowiedzialnym gminie“ w zakresie działania własnego, a także „rządowi“ w zakresie działania poruczonego.

W dalszym zaś ciągu obie wymienione ustawy postanawiają, że „pretensje g m i n y do wynagrodzenia szkód, pochodzących z odpowiedzialności orzeczonej w tym paragrafie (§§ 64 i 57 poprzednio wspomniana, przyp. mój) mają być poszukiwane zwykłą drogą prawa“.

Ustawa nie uzależnia tu odpowiedzialności materialnej przełożonego gminy i obowiązku odszkodowania jej ani od rodzaju powstałej szkody, ani od przyczyny jej powstania, a więc odpowiada on za omnis culpa oczywiście poza przypadkiem, który a nemine praestatur.

Może to zatem być szkoda zarówno bezpośrednia, jak i pośrednia, pozytywna (damnum emergens), jak i utracony zysk (lucrum cessans).

Podstawą jednak tej odpowiedzialności jest istnienie przyczynowego związku między wynikłą dla gminy szkodą a czynnościami urzędowymi, wzgl. obowiązkami służby przełożonego gminy.

Legitymację czynną dla dochodzenia szkody przeciw niemu, co nastąpić może jedynie na drodze sądowej, ustawa przyznaje tylko gminie.

Tego rodzaju ujęcie sprawy nasuwa pytanie, czy ustawa wogóle wyłącza p a ń s t w o od poszukiwania swych pretensji przeciw przełożonemu gminy, n. w zakresie spraw gminie zleconych, czy też to wyłączenie odnosi się tylko do drogi sądowej z pozostawieniem jednak otwartej w tym kierunku drogi administracyjnej.

Na to pytanie nie znalazłem odpowiedzi ani w dostępnej mi judykaturze, ani w praktyce administracyjnej. Zastrzeżenie omawianej odpowiedzialności „rządowi“ wskazywałoby na jej charakter wyłącznie służbowy, a nie materialny, który w danym razie mógłby zachodzić tylko wobec „państwa“ nie zaś wobec jego organu t. j. rządu. Gdyby jednak przyjąć tutaj pewne pomieszanie pojęć, i dopuścić, że zestawienie w jednym przypisie odpowiedzialności wobec gminy i rządu dowodzi rozumienia w tym wypadku nie rządu s. s. lecz państwa, to sądząc z milczenia b. ustawodawstwa austr. o odpowiedzialności pracowników państwowych wobec państwa w analogicznej sytuacji faktycznej, można raczej wnosić o zamiarze odstąpienia ró-

wnież i w tym wypadku od dochodzenia szkód przeciw przełożonemu gminy na rzecz państwa.

Rozumowanie takie znajdowałoby swoje uzasadnienie w tej okoliczności, że w zakresie poruczonym przełożony gminy występuje jako agent władzy państwowej, podporządkowany ściśle władzy rządowej, a ponadto, że obecna ustawa samorządowa z r. 1933 dopuszcza w ramach nadzoru tego zakresu działania prawo zastosowania przez tę władzę środków wykonania zastępczego na koszt gminy (art. 68 ust. 1 lit. d) podobnie jak to przewidywała również ustawa gm. z r. 1866 (§ 108 ust. 2). Ta droga asekuruje zatem państwo w dostatecznej mierze przed ewent. szkodą, której materialny charakter może zachodzić tylko w istotnie wyjątkowych wypadkach, skoro czynności zlecone przełożonym gmin są ściśle natury administracyjnej a nie gospodarczej.

Poszkodowana zaś w ten sposób gmina może z kolei dochodzić swych pretensji przeciw swemu przełożonemu na omawianych zasadach wspomnianej ostatnio ustawy.

W tym stanie rzeczy można dojść do przekonania, że zastrzeżona w ustawie odpowiedzialność przełożonego gminy wobec „rządu“ ma charakter raczej służbowy, aniżeli materialny.

Tryb postępowania w sprawie odpowiedzialności przełożonego gminy posiada wyczerpujące omówienie w judykaturze b. austr. Trybunału administracyjnego, który w swym obszernym na ten temat orzecznictwie przyjął za podstawę publiczno-prawny charakter stosunku gminy do jej przełożonego.

Na tej zasadzie został tam przyjęty wymóg uprzedniego ustalenia zaniedbań lub wykroczeń służbowych przełożonego, będących źródłem jego odpowiedzialności — przez samą gminę (w formie uchwały organu stanowiącego), a w toku instancji przez samorządową władzę nadzorczą. Niemniej jednak i z pominięciem tego toku instancyjnego wojewódzka władza nadzorcza (poprzednio wydział krajowy) jest władną orzec „o odpowiedzialności przełożonego gminy za szkody i straty urosłe dla gminy z powodu jego urzędowania“ [4]).

Dopiero tego rodzaju postanowienia administracyjne stanowią podstawę do wytoczenia pozwu przeciw przełożonemu gminy, i do zawyrokowania przez sąd, jako forum jedynie w tym względzie właściwe, zarówno o obowiązku wynagrodzenia gminie szkody, jak i o wysokości oraz rodzaju odszkodowania.

Do tej szkody zaliczają się również koszty, urosłe w związku z czynnościami urzędowymi, podejmowanymi wskutek zaniedbania przez przełożonego gminy jego obowiązków służbowych, a więc koszty dochodzeń i inspekcji na miejscu, środków zaradczych itp. [5]).

---

[4]) Por. wyrok b. austr. Tryb. adm. z 12.VI 1894 r. L. 2692 Budw. Nr 8 034.

[5]) Tezy odnośnych wyroków b. austr. Tryb. adm., na których w tym miejscu opieram swe wywody podaje Piwocki — Zbiór ustaw i rozporządzeń adm. Wyd. II, Lwów 1909, str. 349 i n.

Ustawa nie poprzestaje na obciążeniu odpowiedzialnością wobec gminy tylko jej przełożonego, ale rozciąga ją również na identycznych zasadach i na innych członków zarządu gminnego „za zaniedbanie lub nienależyte wykonanie czynności wójta im przekazanych".

Takiego personalnego rozszerzenia odpowiedzialności nie zna jednak ustawa z r. 1889 dla miast, gdyż nie przewiduje ona delegacji czynności burmistrza wzgl. prezydenta na innych członków zarządu miejskiego, uczyniła to wprawdzie ustawa samorządowa z r. 1933 z zastrzeżeniem zgody członka zarządu miejskiego na udział w pracach bieżących (art. 52 ust. 4), co jednak nie uzasadniałoby samo przez się jego odpowiedzialności materialnej, jako wyraźnie nie statuowanej w przepisach. Przedstawione zasady ustaw galicyjskich ograniczają się oczywiście tylko do obszaru ich działania.

Na pozostałych obszarach Państwa działają w tej mierze odnośne normy dzielnicowe, które jednak nie rozbudowały omawianej odpowiedzialności przełożonego gminy tak szeroko, jak to uczyniło ustawodawstwo krajowe galicyjskie.

Ordynacja gminna z r. 1891, obowiązująca na obszerze b. zaboru pruskiego traktuje w rozpatrywanym przedmiocie jedynie o niedoborach „zachodzących w kasach i w innych działach administracji gminnej" (§ 121), a zatem o szkodzie finansowej, o której orzekać ma wydział powiatowy w charakterze władzy nadzorczej z zastrzeżeniem drogi sądowej.

Nie ma tam mowy wyraźnie o materialnej odpowiedzialność przełożonego gminy na wzór ustawy galicyjskiej.

Tak samo brak o tym wyraźnej wzmianki także i w ustawie gminnej z r. 1864, obowiązującej na obszarze b. zaboru rosyjskiego, która w osobnym aneksie (uwaga do art. 260) normuje tylko sprawę zabezpieczenia odzyskania sum, roztrwonionych przez „urzędników [6]) administracji gminnej z funduszów powierzonych im z tytułu służby".

Mowa tu zatem tylko o finansowych szkodach gminy, powstałych raczej z przestępstwa przeciw mieniu gminy i to ze stanowiska ich zabezpieczenia na majątku sprawcy, co nie wyczerpuje całości zagadnienia szkodliwych skutków niewłaściwego urzędowania przełożonego gminy. Nie nasuwa to oczywiście jego odpowiedzialności materialnej wobec gminy na obu obszarach za szkody z każdego przestępstwa, pozostającego w związku z pełnieniem powierzonych mu obowiązków urzędowych, a ściganego na drodze karnej.

---

[6]) Za „urzędników" należy uważać pracowników gminy s. largo, a więc zarówno funkcjonariuszy gminnych, jak i wójta oraz członków zarządu gminnego.

Por. uw. 6 do art. 160 ustawy gm. z r. 1964 o „Ustroju gmin wiejskich w województwach centralnych", wydanym przez Zw. Zaw. Prac. Adm. Gm. Rz. P. — Warszawa 1933, str. 29.

Dr. JERZY STAROŚCIAK

SAMORZĄD NA VII MIĘDZYNARODOWYM KONGRESIE NAUK ADMINISTRACYJNYCH

Lato bieżącego roku było okresem kongresów międzynarodowych. Kongres Nauk Administracyjnych, odbywający się w Bernie, przyniósł Polsce ten zaszczyt, że przewodniczący delegacji Polskiej prof. M. Jaroszyński wybrany został początkowo viceprzewodniczącym Kongresu, a następnie viceprezydentem Międzynarodowego Instytutu Nauk Administracyjnych.

Wśród dyskutowanych na kongresie zagadnień jeden dzień obrad poświęcony został specjalnie zagadnieniom decentralizacji i samorządu.

Posiedzenie plenarne w tym dniu posiadało charakter raczej sprawozdawczy, zaznajamiający uczestników kongresu ze zmianami i zdobyczami, jakie zaszły w zakresie administracji zdecentralizowanej w przeciągu lat ostatnich.

Informacje te przynosiły o tyle cenny materiał i wskazywały na tak nieznane rozwiązania, że słusznym wydaje się choćby krótkie ich przedstawienie.

Referent generalny tego tematu prof. Puget (Francja) stwierdził we wstępie, że ustrój samorządu, stosunek jego do państwa i jego pozycja w administracji państwowej są odbiciem momentów politycznych i wyrazem koncepcji politycznych, panujących w danym kraju. Dlaczego Ameryka i Anglia mogły sobie pozwolić na tak znaczną decentralizację, jaką widzimy tam do dziś, a dlaczego Francja w ciągu XIX wieku, pomimo swej woli, centralizowała swą administrację? Zdaniem referenta przy rozstrzyganiu tego zagadnienia bezpieczeństwo granic państwowych i brak tendencji odśrodkowych w obu tych „państwach decentralizacji" niewątpliwie pierwszorzędną odgrywały rolę. Dziś, zdaniem referenta, jednostki administracji zdecentralizowanej specjalny przeżywają okres. Cechą tego okresu jest zwiększona zależność finansowa samorządu od aparatu administracji centralnej. Zależność tę wywołała zwiększająca się coraz bardziej rola momentów gospodarczych w administracji. Tej tendencji zależności gospodarczej przeciwstawia się całkowicie świadoma swych postula-

tów polityczna tendencja zachowania samodzielności i uznania własnych wartości, niezależnych ośrodków administracyjnych w kraju. Referent wskazuje przy tym na charakterystyczne zjawisko, że „parlamenty lokalne są wylęgarnią najlepszych posłów do parlamentów centralnych“, którzy przeszedłszy szkołę samorządową, niewątpliwie znają jej wartość i będą istnienia swej szkoły bronić. Dla zabezpieczenia uszanowania roli jednostek zdecentralizowanych przez silniejsze władze centralistyczne, niezbędne jest powołanie specjalnego organu, który by rozstrzygał spory między państwem i samorządem. Wzmocnienie pozycji samorządu jest wyrazem wiary w człowieka, wyrazem, że nadszedł czas uznania, iż obywatel godnym jest, aby przestano nim rządzić.

Delegat Włoch zwrócił uwagę, że zagadnienie decentralizacji jest we Włoszech zarówno przez naukę, jak i przez polityków, uważane za podstawowe zagadnienie konstytucyjne. Powszechne docenianie zagadnienia i roli samorządu jest naturalną reakcją na system przedwojennej administracji włoskiej. Uznając wielką rolę, jaka przypada w administracji państwowej gminie, na pierwszy przecież plan wysuwane jest w dyskusji we Włoszech zagadnienie regionu, jako samodzielnego ośrodka, na który władze centralne powinny przelać znaczną część swych uprawnień i prawo decyzji ostatecznej. Wysuwając te koncepcje regionów, o prawach zbliżonych do autonomii, uważa się, że gmina jest zbyt drobną jednostką, aby mogła zapewnić obywatelowi pełne poczucie swobody. Poczucie to bardziej zostanie uwypuklone, gdy swoboda gminy uzupełniona zostanie swobodą regionu. Reżim Mussoliniego zniósł wybory. Wolność tych wyborów musi być przywrócona, jak i przywrócona być musi samodzielność gospodarcza gminy, gdyż zdaniem referenta „gmina jest prakomórką państwa“ i to uzasadnia jej prawo do samodzielności.

Przedstawiając zagadnienia zmian dokonanych w swym państwie, delegatka Czechosłowacji dr. Palećkova wyjaśniła, że w okresie przedmonachijskim w Czechosłowacji omal całość władzy administracyjnej spoczywała w ręku mianowanych urzędników. Jeśli nawet gminy miały pewien zakres t. zw. własnych spraw, to stały one pod tak silnym nadzorem swego powiatowego hetmana (starosty), że praktycznie samodzielność ich była nikła. Obecnie Czechosłowacja w zasadzie zarzuciła dawny system, w którym decyzja należała do czynnika urzędniczego, uspołeczniając swą administrację przez powołanie rad terenowych. Rady te powstały już w okresie konspiracyjnym, jako terenowe organy administracyjne, współpracujące z przedstawicielstwem państwa w Londynie i Moskwie. Rząd jeszcze na emigracji w Londynie wydał dekret o przejęciu przez te rady wszystkich kompetencyj władz administracji ogólnej, a ustawodawstwo wyzwolonej republiki czechosłowackiej myśl tę rozwija. Myślą przewodnią tego ustawodawstwa jest, że formalna deklaracja konstytucyjna o tym, że władza należy do narodu, winna znaleźć swoją

realizację w praktyce. Przy prawnym przeprowadzaniu tego postulatu prawodawstwo dało dużą samodzielność radom gminnym (mistni vybor), koordynacja zaś pracy tych rad zabezpieczona jest nadzorem sprawowanym przez rady powiatowe (okrestn. vybor). Nad pracami rad powiatowych czuwają z kolei rady ziemskie (zemski vybor). Dopiero te najwyższe rady otrzymują wytyczne działania z resortowych ministerstw. Organem wykonawczym „vyboru" jest „rada", która składa się z 1/3 członków vyboru. Poszczególni członkowie „rady" bądź to mają przez „vybor" przekazaną pewną swobodę decyzji, bądź też występują przed decydującym „vyborem", jako referenci do poszczególnych zagadnień. W tym systemie dawne urzędy okręgowe i ziemskie stały się urzędami właściwych vyborów. Wprawdzie straciły one prawo ostatecznej decyzji, nie mniej posiadają one decydujące znaczenie dla prawidłowości funkcjonowania administracji, jako aparat przygotowawczy i wykonawczy właściwego vyboru.

Delegat Turcji przedstawił, że Turcja posiada obecnie około 8000 gmin wiejskich i 6000 municypalności. Zarówno gminna rada, jak i kierownik jej organu wykonawczego (wójt-burmistrz) wybierani są przez głosowanie powszechne mieszkańców. Ustrój municypalności zbliża się — z zastrzeżeniem zagadnień wyborczych — bardzo do wzorów belgijskich i francuskich. Gminy obecnie znajdują się finansowo w dość trudnej sytuacji, ale też pierwsze kroki w kierunku poprawy ich bytu już zostały przedsięwzięte, a dalsze są w toku.

Z wyjaśnień delegata Grecji wynikało, że w Grecji nastąpiło w okresie powojennym znaczne rozszerzenie zakresu działania i polepszenie sytuacji finansowej samorządu. Jako charakterystyczne dla Grecji zagadnienie samorządowe, wysunięty został udział związku zawodowego pracowników samorządu terytorialnego w pracach samorządu. Związek ten mianowicie przy poparciu państwa prowadzi bardzo obszerną akcję wymiany doświadczeń pracy samorządowej oraz rozwiniętą akcję instrukcyjną, dotyczącą tak techniki pracy, jak i merytorycznych wyjaśnień w sprawach działalności samorządu. Wyniki pracy, jakie związek ten osiąga, pozwalają na znaczne złagodzenie nadzoru urzędowego i na częściowe zastąpienie tego nadzoru wyjaśnieniami i poradami związku zawodowego pracowników.

Delegaci Urugwaju, Płd. Afryki i Holandii, poza stwierdzeniem, że ze współzależności całej gospodarki społecznej wynika potrzeba zacieśnienia współpracy samorządu i administracji centralnej i że w państwach ich omawiane są możliwości wzmocnienia samodzielności samorządu i rozszerzenia zakresu jego działania, nie wnieśli momentów, które by wymagały specjalnego podkreślenia.

Ciekawą rzecz natomiast do ogólnej dyskusji wniosło oświadczenie prof. Adamowicha (delegat Austrii), że Austria otworzyła specjalny Trybunał Państwowy, powołany do rozstrzygania spraw wyborczych w gminach, sporów kompetencyjnych między poszczególnymi jednostkami samorządowymi, oraz sporów między samorządem i administracją rządową. Uzasadnieniem powołania tego Trybunału było stworzyć gwarancję legalności działania w samorządzie inną drogą, niż przez oddanie ostatecznej decyzji w tych sprawach administracji rządowej. gdyż decydowanie ostateczne przez tę administrację oznacza podporządkowanie samorządu swej supremacji, a zatem oznacza ograniczenie samodzielności i niezależności samorządowej. Do zadań tego Trybunału należy ponadto kontrola legalności zarządzeń władz administracji centralnej w kwestiach samorządowych. Działalność tego Trybunału stanowi gwarancję przeciw możliwości zmiany przez rząd ustalonego Konstytucją stanowiska samorządu w ustroju państwa.

Poza wypowiedziami innych delegatów, wśród których nie zabrakło i Polski, obrazującej ustrój polskiego samorządu i jego przemiany, zarówno referatem ustnym, jak i referatem pisemnym, na uwagę zasługują jeszcze wypowiedzi Portugalskie i Francuskie.

Delegat Portugalski podkreślił, że w Portugalii decentralizacja administracji daje się specjalnie mocno zaobserwować w sprawach gospodarki lokalnej, opieki społecznej i policji administracyjnej. Rozwój zakresu zadań samorządowych, jego ustawowych obowiązków nie szedł niestety równolegle z rozszerzeniem finansowych podstaw samorządu. Stąd też państwo musiało rozwinąć bardzo szeroko system subwencji celowych dla samorządu. Subwencje te, rozdzielane przez poszczególne ministerstwa, obejmują zwłaszcza działalność samorządu w dziedzinie melioracji, komunikacji i budowy mieszkań. Wprawdzie zaspokojenie tych potrzeb publicznych jest ustawowym obowiązkiem samorządu, ale wykonanie tego obowiązku ustawowo związane jest z zakresem faktycznie udzielonych na ten cel subwencji. Na te cele samorząd z własnych środków nie potrzebuje preliminować żadnych sum, gdyż cały zakres tej działalności finansuje państwo. W ten sposób ujmowane dotacje celowe na rzecz samorządu dochodzą do wysokości 40% ogółu wydatków samorządowych.

Jako ostatni wreszcie przedstawił zagadnienie samorządu w swym kraju delegat Francji, który stwierdził, że samorząd francuski nie doznał jeszcze tych reform, których by należało oczekiwać, aczkolwiek znaczne reformy samorządowe już nastąpiły. Za rzucające się w życiu samorządu francuskiego przyjąć można upolitycznienie się tego samorządu ze szkodą dla jego realnej pracy. Zbytni wpływ polityki na życie publiczne doprowadzi do tego, że i w wyborach samorządowych głosuje się na wysuniętych przez poszczegól-

ne partie polityków, a nie na ludzi, którzy w danym okręgu są najbardziej poważani i uznani za ludzi, którzy najbardziej nadawaliby się do kierowania sprawami miejscowymi. Stan ten uważa referent za największą bolączkę samorządu francuskiego, gdyż fakt upolitycznienia samorządu i zbyt silnego odbijania się w samorządzie politycznych rozgrywek z forum parlamentu szkodliwie wpływa na efekty pracy samorządu i na spełnianie przez jego organy jego ustawowych zadań. Trudna sytuacja finansowa państwa powoduje i trudności finansowe lokalnych związków samorządowych. W związku z tą sytuacją wysunięty został projekt, aby państwowa pomoc dla samorządu wyrażała się w formie stworzenia specjalnego funduszu pomocy samorządowi. Fundusz ten na poszczególne regiony byłby dzielony wprawdzie globalnie przez rząd, ale ostatecznego podziału jego z kontyngentu regionów między poszczególne jednostki samorządowe dokonywałaby komisja, złożona wyłącznie z przedstawicieli miejscowego samorządu. Ten sposób repartycji dawałby samorządowi gwarancję sprawiedliwego podziału funduszów między najbardziej potrzebujące samorządy i stwarzałby gwarancję, że fundusze nie będą zużyte na pomoc tym gminom, których deficyty wywołane niewłaściwą organizacją administracji. Ten sposób budowy komisji, która dysponowałaby tym funduszem. zmniejsza ponadto zależność samorządu od władz administracji rządowej.

Podane powyżej zestawienie bardziej interesujących fragmentów szeregu referatów, rzuca nieco światła na współczesne poglądy o samorządzie. Niewątpliwie, gdyby chcieć wyrobić sobie ten pogląd jedynie na podstawie podanych referatów, to pogląd ten nie byłby zgodny z rzeczywistością, gdyż wygłaszane referaty nie mogą bynajmniej uchodzić za wyraz najpoważniejszych kierunków badań samorządowych. Nie mniej już z przedstawionych poglądów dadzą się wysnuć pewne uogólnienia. Kierunki tych badań specjalnie jasno zarysowały się w trakcie obrad komisji, przygotowującej rezolucję kongresu. Tezy polskie reprezentował w pracach tej komisji prof. Rozmaryn. Przeciwstawne tendencje, jakie uwypuklały się na kongresie, dadzą się sprowadzić w zasadzie do odmienności stanowisk dwóch obozów administracyjnych, obozu bardziej tradycjonalistycznego, opierającego swe koncepcje o ustalone już szlaki myślowe i wyrobione formy konstrukcji teoretycznych i obozu, który chciałby widzieć administrację nie tyle związaną tradycyjnymi konstrukcjami myślowymi, ile administrację zbudowaną bez balastu zbędnych koncepcji teoretycznych, a bardziej opartą w możliwie dużym stopniu o zasady racjonalnej organizacji pracy i przez to bardziej zdolną do osiągania efektów praktycznych. Ta grupa uczestników kongresu stanowiła swego rodzaju „opozycję parlamentarną“. Głównym filarem tej opozycji stała się pierwszy raz biorąca udział w kongresie nauk administracyjnych silna delegacja amerykańska. Fakt ten nie jest

bynajmniej dziwny, gdyż delegację tę wykształconą na wzorach administracyjnych swego kraju, razić musiały specjalnie mocne spory o „prawa prakomórek państwa", spory o pierwszeństwo między administracją samorządową i rządową, mało aktualne w ich ojczyźnie. Wszelkie spory o teorię i o teoretyczne konstrukcje — rozpracowane zwłaszcza przez naukę administracyjną wzorującą się, lub zbliżoną do nauki niemieckiej, wydawać się musiały tej delegacji za rzucanie sobie samemu kamieni pod nogi, za „przeteoretyzowanie" ze szkodą, bo z odwróceniem uwagi od rozważań najpotrzebniejszych, rozważań o sposobie najekonomiczniejszego i najskuteczniejszego działania administracji. Do tej też grupy zbliżało się po większej części stanowisko zajmowane przez delegację polską i część delegacji Francji.

Różnice te uwypukliły się już w samym podejściu do zasadniczego zagadnienia — uchwalenia tez kongresowych[1]). Grupa administratorów-tradycjonalistów (tak może najlepiej było nazwać pierwszą z grup przedstawionych) dążyła do ustalenia określonych uchwał kongresu w odniesieniu do zagadnień samorządowych. Kierunek administratorów-aktywistów, reprezentowany w tym wypadku przez uzgodnienie stanowiska prof. Jaroszyńskiego i prof. Rozmaryna, wysunął zagadnienie, jaki cel byłby takiej uchwały — jeśli uchwała taka nosićby miała pewne piętno dezyderatu, to względem kogo dezyderaty te musiałyby być wysuwane. Zdaniem tej grupy ograniczyćby się należało jedynie do wymiany poglądów, pozostawiając wyciągnięcie wniosków z wypowiedzi każdemu z uczestników. Kongres Nauk Administracyjnych nie może stworzyć ogólnej recepty na samorząd, bo samorząd ten musi być inny w każdym kraju i w każdym kraju wypływać musi jego pozycja z warunków gospodarczych i politycznych, w jakich dany kraj się znajduje. Teza ta, o tyle została uznana za słuszną, że skreślony został z projektu rezolucji cały szereg koncepcji, jakie wysunęła w trakcie prac komisyjnych do ogólnego przyjęcia grupa administratorów-tradycjonalistów. W miejsce tych dość szerokich tez przyjęto natomiast ustęp stwierdzający właściwie jedynie względność słuszności jednolitego traktowania zagadnienia samorządowego w całkowicie odmiennych warunkach życia poszczególnych państw.

Poruszone tematy i przyjęte sformułowania uzupełnione być mogą zestawieniem z niektórymi tendencjami i stanem polskich badań samorządowych. O ile wyczerpanie zagadnienia, a nawet dokładniejsze jego omówienie, wymagałoby już nie artykułowanych ram, to przecież przynajmniej na bardziej charakterystyczne momenty, celowym będzie zwrócić uwagę.

---

[1]) Tezy kongresowe — podane zostały w numerze sierpniowym „Gazety Administracyjnej".

Zagadnienie pierwsze — to zagadnienie zakresu badań samorządowych i ustosunkowania tych badań do rzeczywistości.

Jako wysoce charakterystyczne zjawisko wskazać tu należy wmieszanie do zagadnień ustrojowych zagadnienia finansów komunalnych. Zagadnienie to, biorąc z punktu widzenia tradycjonalnego, nie było wiązane z zagadnieniami ustroju. Połączenie tak w samych referatach, jak nawet i w konkluzjach zjazdowych zagadnienia finansów komunalnych z zagadnieniem ustrojowym przez reprezentantów tradycjonalistycznych koncepcji samorządowych i do tego w tak szerokim zakresie, że miejscami zagadnienie to przytłaczało kwestie czysto ustrojowe, jest niewątpliwym zrozumieniem konieczności rozszerzenia materiału, objętego badaniami ustrojowo-samorządowymi, jest wynikiem uznania słuszności stanowiska, że rozwiązań zagadnień ustrojowych samorządu (kwestii samodzielności i niezależności) szukać należy nie tylko w przepisach czysto ustrojowych, ale przynajmniej w równej mierze w t. zw. „realnej, funkcjonalnej samodzielności samorządu i w faktycznej swobodzie jego działania", jest zatem potwierdzeniem słuszności stanowiska zajmowanego przez polską realistyczną szkołę administracyjną stanowiska, że nie tyle forma ile efekt jej istnienia rozstrzygać winien tak o istocie, jak i o wartości znaczenia pewnej instytucji.

Fakt przyjęcia tego punktu wyjścia w rozważaniach stanowi również niewątpliwy skłon w kierunku uzgadniania wyników badań z rzeczywistością i w kierunku przystosowania badań dla możliwości praktycznego ich wykorzystania.

Zagadnienie drugie, to zagadnienie stosunku państwa do samorządu. Zagadnienie najstarsze może i najbardziej „pryncypialne" ze wszystkich t. zw. problemów samorządowych. Przy rozważaniu tego problemu uwypukliła się najbardziej może liczebna przewaga przedstawicieli szkoły tradycjonalistycznej samorządu wśród delegatów. Wypowiedzi i rozumowania wywodzące się z założenia, że gminy są prakomórkami państwa, z niewielkimi zastrzeżeniami zrównaćby można z dziewiętnastowiecznymi teoriami Rottecka o naturalnych prawach starszej od państwa gminy, lub też z teoriami Geista, traktującego samorząd, jako swego rodzaju organizację samoobrony społeczeństwa przed państwem. Nie da się zaprzeczyć, że głosy o niezbędności obrony samorządu przed państwem, głosy traktujące samorząd nie tyle jako część administracji państwowej, ile jako samodzielną komórkę administracji społecznej, którą zabezpieczyć należy i ochraniać przed ekspansywnymi tendencjami administracji publicznej były reprezentowane przez przeważającą ilość delegatów. Przewaga ilościowa delegatów, zajmujących stanowisko tego typu, była w tej dziedzinie tym bardziej uderzająca, że część delegatów wogóle w rozstrzyganiu tego zagadnienia nie była zainteresowana. Stanowisko to znalazło między innymi wyraz w żywym oddźwięku, jaki znajdowały wypowiedzi na temat sposobów obrony samorządu przed pań-

stwem. Za sukces tego kierunku przyjąć trzeba również sformułowanie wniosków ostatecznych, mówiących o „wzajemnych" stosunkach dwóch partnerów samodzielnych państwa i samorządu. W tym świetle zarówno wystąpienia czeskie, stwierdzające przezwyciężenie tej przeciwstawności, jak i w podobnym kierunku idące wypowiedzi polskie znajdowały się raczej w odosobnieniu.

Wreszcie zagadnienie ostatnie, to zgodne stwierdzenie przez uczestników Kongresu zachodzących pewnych zmian w administracji i stwierdzenie, że obecny okres jest okresem decydującym dla umiejscowienia samorządu w życiu publicznym. Wychodziło ono ze spostrzeżeń przemian form życia gospodarczego i ze stwierdzenia rozszerzenia się zadań administracji publicznej.

Przy omawianiu tego zagadnienia zmieniania się pozycji samorządu, przeoczone jednak zostało kapitalne zagadnienie wpływu, jaki wywiera tak na zakres działania samorządu, jak i na jego ustrój, ujęcie całości działalności publicznej w ramy ogólnego planu.

Prawdopodobnie szersza dyskusja na te tematy doprowadziłaby, w związku z rzuconymi myślami, do jasnego postawienia tego problemu. Niemniej wobec braku w tym przedmiocie szerszej dyskusji, zagadnienie to przeminęło raczej niezauważone. Stąd też sygnalizowane przemiany nie doczekały się swego wyjaśnienia, stwarzając wrażenie niedostatecznego ich zrozumienia. Pod tym względem polska teoria samorządowa, aczkolwiek być może problemu tego nie posiada jeszcze dostatecznie rozpracowanego, to przecież przez jasne jego postawienie i zrozumienie jego wagi niewątpliwie wyprzedza stan badań samorządowych dużej części „zagranicy".

A teraz wrażenie ogólne. Niewątpliwą linią wszystkich wypowiedzi było skupienie się wokół uznania wartości samorządu. Wszystkie wypowiedzi podkreślały znaczenie administracji samorządowej, tak z punktu widzenia politycznego — jako instytucji, przez którą jedynie może być realnie zagwarantowany udział obywatela w zarządzie publicznym, jak również z punktu widzenia zalet organizacyjnych, jakie posiada w całości administracji publicznej — administracja samorządowa. Z punktu widzenia jednak stanu polskiej literatury samorządowej, jeżeli przepracowanie zagadnienia o braku przeciwstawności samorządu i państwa, przy uznaniu samodzielności i niezależności samorządu uznać za postęp, reaktualizację myśli teoretyków tego zagadnienia z XIX wieku uznać należy raczej za objaw wskazujący na to, że polskie teorie i tocząca się w Polsce dyskusja na tematy samorządowe nie tylko nie jest opóźniona w stosunku do samorządowych koncepcji zagranicznych, a przeciwnie, że problemy stawiane w tych dyskusjach i spotykane argumenty wyprzedzają w wielu punktach stan dyskusji międzynarodowych na podobne tematy.

Kierunek prowadzonych zagranicą na tematy samorządowe dyskusji wydaje się wytłumaczalny. Wyzwolenie się polityczne państw zachodniej Europy spod politycznych wpływów Niemiec i idące za

tym odrzucenie propagowanej przez narodowo-socjalistyczną teorię niemiecką koncepcji samorządu, charakteryzującego się „Beirat'ami" doprowadziło do „wolnościowo liberalnej" reakcji. W dziedzinie teorii samorządu te koncepcje polityczne, reprezentowane w dużej mierze przez teoretyków wychowanych na poglądach aktualnych przed pierwszą wojną światową, poszły o tyle łatwą drogą, że zamiast odrzuconej teorii samorządowej zbudować własną nową koncepcję samorządową, dostosowaną do odmiennych warunków życia społecznego, niż te, które istniały przed laty 30-tu, recypowały te teorie samorządowe, które były punktem wyjścia znanego rozwoju wypadków, teorie z przełomu 2-ch wieków, z nieznacznymi tylko modyfikacjami.

Na tle wypowiedzianych uwag i przedstawionych fragmentów dyskusji wydaje się nie będzie bezzasadnym optymistyczne stanowisko stwierdzające, że w toczącej się w Polsce dyskusji samorządowej, dyskusji, która niewątpliwie przybierze na intensywności w związku z pracami konstytucyjnymi i kodyfikacyjnymi, celowym jest wykorzystywanie obcych doświadczeń, ale nieuzasadnionymi byłyby myśli o niższej wartości tej dyskusji od dyskusji, jaka prowadzoną jest na podobne tematy poza Polską.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA ZAGRANICĄ.

Projekty reform administracji szwajcarskiej.

W dyskusji, jaka toczy się obecnie w Szwajcarii na temat reform administracyjnych, wysuwane są następujące zasady planowanych reform (według „Schweizerische Verwaltungsreform“ 1947):

1) Wszelkie zmiany w administracji winny przyczynić się do u p r o s z c z e n i a funkcjonowania aparatu administracyjnego. W reformach momenty organizacji pracy administracji i uproszczenia funkcjonowania administracji winny odgrywać decydującą rolę.

2) Zmieniane winno być tylko to, co niezbędnie zmiany wymaga.

3) Odpowiedzialność indywidualna winna być podstawą organizacji administracji, gdyż odpowiedzialność zbiorowa często przestaje być odpowiedzialną (wysunięcie tego hasła właśnie przez Szwajcarię jest specjalnie charakterystyczne).

4) Sprawujące nad gminą nadzór władze kantonalne winny być dla gminy doradcą i obrońcą, a nie rozkazodawcą.

5) Administracja coraz bardziej przesiąka momentami gospodarczymi, gospodarka zaś staje się częścią administracji. Zbieżność administracji z gospodarką powodować musi zbieżność organizacyjną. Zwiększenie szybkości obrotu gospodarczego wymaga zwiększenia szybkości pracy administracji, a w szczególności skrócenia czasu przewodu administracyjnego i terminów.

6) Zobojętnienie ogółu ludności do spraw publicznych wskazuje na to, że jest ona przeciążona formalnym udziałem w życiu publicznym. Formalny udział ludności należy zmniejszyć, a zwiększyć możliwość faktycznego wpływu obywateli na postępowanie administracji.

7) Na tym samym terytorium działają częstokroć gminy wyznaniowe, ogólno-polityczne, szkolne i opiekuńcze, prowadząc odrębną gospodarkę (Politische, — Orts, — Schul, — Kirch, — Armen-Gemeinden). Niektóre gminy stanowią enklawy w terytorium innych gmin. Podział na gminy winien być uproszczony i zracjonalizowany.

8) Przeprowadzić należy jasny rozdział kompetencji poszczególnych władz.

9) Kontrola musi działać wewnątrz administracji samoczynnie (przez odpowiednio sharmonizowaną i współuzależnioną działalność poszczególnych komórek administracji). Pozwoli to na zmniejszenie rozbudowy specjalnego aparatu kontrolnego i zmniejszy możliwość nieprawidłowości w administracji.

10) O pracy i wartości każdej administracji decyduje człowiek. Należy dbać o fachowość personelu zatrudnionego w administracji i o stałe dokształcanie tego personelu.

J. Starościak

O rejestracji Stanu Cywilnego w U. S. A.

Takeśmy się zżyli z niektórymi instytucjami naszego prawa administracyjnego, że nie przychodzi nam na myśl, aby inne kraje opierały pewne działy swej administracji na zupełnie innych zasadach; obchodząc się bez takich istytucyj, które wydają się nam niezbędne z naszego punktu widzenia i które są w naszym ustroju socjalno-administracyjnym naprawdę niezbędne.

Mam tu na myśli prawidłowo zorganizowaną rejestrację stanu cywilnego i ewidencję ludności.

Wprawdzie przed 1/I 1946 r. i my mieliśmy chaos w tej dziedzinie, jednak teoretycznie i praktycznie rejestracja taka istniała. Na niej i na rejestrach mieszkańców opierała się głównie nasza statystyka bieżąca.

Tymczasem jak się np. przedstawia sprawa w tak wysoce ucywilizowanym i uprzemysłowionym kraju, jak Stany Zjednoczone Ameryki.

W kraju tym nie ma urzędów stanu cywilnego, federalnych ani stanowych, któreby prowadziły rejestr ludności stałej. W czasach normalnych ludność nie jest obowiązana zatem rejestrować się w żadnych urzędach. Dowody osobiste i paszporty do użytku na wewnątrz państwa są tam jeszcze nieznane.

W okresie ostatnich lat kilkudziesięciu poszczególne Stany wprowadziły przymusowy obowiązek prowadzenia ewidencji urodzin i zgonów. Do wykonywania tych czynności zostały powołane urzędy stanowe t. zw. „Bureau of Vital Statistics“, centralizujące się w miastach stołecznych stanowych, np. w Harrisburgu w stanie Pensylwania, a Colombus w stanie Ohio i t. d. Wpisy urodzonych i zmarłych są dokonywane na podstawie raportów otrzymywanych od lekarzy stwierdzających fakta urodzin lub zgonów. Urzędy te nie mają nic wspólnego z rejestracją ślubów lub rozwodów.

Ewidencję małżeństw w niektórych stanach prowadzi zupełnie oddzielnie sekretariat powiatowy (County Clerks Office), który wydaje zarazem pozwolenia na ich zawieranie. Wpis do rejestru zaślubionych następuje na podstawie sprawozdania otrzymywanego od osoby, która udzieliła ślubu (osoby duchowne, sędziowie), o ile osoba udzielająca ślub nie omieszka je wogóle złożyć. Przed udziele-

niem zezwolenia na zawarcie małżeństwa sekretariat powiatowy nie jest obowiązany stwierdzać z urzędu, czy kandydaci do stanu małżeńskiego posiadają przymioty prawne do zawarcia małżeństwa, o ile ich stan fizyczny i umysłowy oraz wiek nie stoją na przeszkodzie zawarciu małżeństwa. Udzielenie pozwolenia na zawarcie małżeństwa następuje na podstawie zeznań stron, złożonych wobec sekretarza powiatowego lub wobec jego zastępcy, pod przysięgą. Akt zezwolenia na ślub (Marriage License) otrzymują sami kandydaci do małżeństwa; akt ten wręczają następnie osobie mającej udzielić im ślubu, zaś po udzieleniu ślubu odnośny ksiądz czy sędzia po zaopatrzeniu aktu w podpisy, przesyła ten akt do tego urzędu (sekretariatu powiatowego), przez który pozwolenie na zawarcie małżeństwa zostało wydane.

Ewidencję rozwodów posiada jedynie ten sąd (powiatowy), w którym rozwód w danej sprawie został udzielony. W tym celu nie są prowadzone specjalne rejestry; fakt rozwodu jest tylko uwidoczniony jako wyrok w danej sprawie rozwodowej. To samo dotyczy małżeństwa unieważnionego.

Jak z powyższego wynika, poszczególne Stany nie posiadają urzędów stanowych, w których centralizowałyby się akta dotyczące małżeństw, rozwodów lub unieważnień małżeństw.

Urzędy parafialne w Stanach Zjednoczonych, bez względu na rodzaj wyznania, nie są urzędami stanu cywilnego, wobec tego akta parafialne, w stosunku do urzędów państwowych, federalnych i stanowych, mają charakter jedynie informacyjny.

Na podstawie powyższego krótkiego przeglądu i bez analizy całego ustroju administracyjnego Stanów Zjednoczonych Ameryki — trudno sobie zdać sprawę z racjonalności podobnego postawienia sprawy, a raczej tylko ułamkowego jej uregulowania. Być może, że stosownie do miejscowych warunków stan ten nie powoduje w administracji większych trudności — tak jednak dalece odbiega od tego, do czego przyzwyczailiśmy się w Europie, a raczej na kontynencie (Anglia ma instytucje specyficzne[1]), że nie możemy nań spoglądać inaczej, jak patrzymy na jakiś egzotyczny wybryk natury — tylko, że tym razem nie z zakresu świata zwierzęcego, czy roślinnego, a z zakresu prawa administracyjnego.

Jerzy Pokrzywnicki

[1]) Zresztą system prawny U. S. A., jak i większości krajów anglo-saskich np. (Kanada, Australia, Irlandia i inne), genezę swą zawdzięcza Anglii.

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

Dekret z 28.VI 1946 r. o odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości (poz. 237 Dz. Ust.) przewiduje, że w razie niewniesienia aktu oskarżenia w określonym terminie, osoba, która w związku z popełnieniem o d s t ę p s t w a o d n a r o d o w o ś c i osadzona została w miejscu odosobnienia, ma być zwolniona. Termin ten, określony początkowo na 6 miesięcy od dnia wejścia w życie dekretu, przesunięty został dekretem z 27.III 1947 r. (poz. 131 Dz. Ust.) na 31.X 1947 r., a obecnie dekretem z 22.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 376) na 31.III 1948 r.

Dekret z 22.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 378) reguluje sprawę o b y w a t e l s t w a g d a ń s z c z a n. Wzorując się na przepisach ustawy o obywatelstwie osób narodowości polskiej na Ziemiach Odzyskanych (poz. 106 Dz. Ust.), dekret postanawia, że prawo obywatelstwa polskiego służy każdemu, kto przed 1.IX 1939 r. miał miejsce zamieszkania na obszarze b. W. M. Gdańska, udowodnił swą polską narodowość przed komisją weryfikacyjną, uzyskał na tej podstawie stwierdzenie swej polskiej narodowości przez właściwą władzę administracji ogólnej I instancji i złożył deklarację wierności Narodowi i Państwu Polskiemu. Kto nie poddał się weryfikacji z przyczyn zasługujących na uwzględnienie, może ubiegać się o stwierdzenie jego narodowości polskiej przez władzę wspomnianą. Mieszkańcy b. W. M. Gdańska, zweryfikowani według zasad przytoczonej wyżej ustawy o obywatelskie na Ziemiach Odzyskanych, nie potrzebują poddawać się ponownej weryfikacji, chociażby nawet zamieszkali na terenie Gdańska dopiero po 31.VIII 1939 r.

Według art. 10 dekretu z 14.V 1946 r. o tymczasowym unormowaniu s t o s u n k u s ł u ż b o w e g o funkcjonariuszów państwowych (poz. 139 Dz. Ust.) władze naczelne mogą w okresie do 31.XII 1947 r. bez zachowania warunków i terminów, przewidzianych w odnośnych przepisach służbowych, zmieniać grupę uposażenia i stanowisko służbowe funkcjonariuszów państwowych, zwalniać ich od egzaminu praktycznego, przenosić w stan spoczynku i zwalniać ze służby po uprzednim 3-miesięcznym wypowiedzeniu z zachowaniem nabytych praw emerytalnych. T e r m i n ten został obecnie dekretem z 22.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 382) p r z e s u n i ę-

ty na 31.XII 1948 r. z tym, że Rada Ministrów może przed tym terminem w drodze rozporządzenia postanowić o wygaśnięciu mocy obowiązującej przepisów art. 10 wspomnianego dekretu.

Według dekretu z 22.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 384) obywatelom polskim, którzy z polecenia władz Z. S. R. R. w czasie od 22.VI 1941 r. do 16.XII 1945 r. wykonali świadczenia osobiste i przy tym doznali uszkodzenia zdrowia powodującego utratę zdolności zarobkowej, służy prawo do zaopatrzenia inwalidzkiego. Także prawo służy rodzinie, jeżeli osoba wykonująca świadczenia poniosła przy tym śmierć z powodu bezpośrednich działań wojennych.

Dekret z 22.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 385) dopuszcza rehabilitację osób, które w czasie okupacji były zatrudnione w policji państwowej t. zw. policji granatowej lub w straży więziennej. O ile osoby te chcą korzystać z prawa pracy we władzach, urzędach, instytucjach i przedsiębiorstwach państwowych lub samorządowych, albo też w instytucjach prawno-publicznych, a także zachować prawo pobierania zaopatrzenia z funduszów publicznych, muszą do 28.XII 1947 r. złożyć Komisji Rehabilitacyjnej, powołanej przez Prezesa Rady Ministrów, wniosek o wszczęcie postępowania rehabilitacyjnego. Wniosek taki mogą również zgłosić spadkobiercy zmarłego funkcjonariusza, jeżeli wykażą interes prawny w prowadzeniu postępowania rehabilitacyjnego (np. roszczenie do zaopatrzenia emerytalnego). Osoby, które z powodu przeszkód nie do przezwyciężenia nie dotrzymały wspomnianego terminu, mogą w ciągu miesiąca po ustaniu przeszkody, nie później jednak niż do 28.X 1948 r., wnieść o przywrócenie terminu, składając jednocześnie wniosek o wszczęcie postępowania rehabilitacyjnego. Kto już zgłosił taki wniosek po myśli dotychczas obowiązujących przepisów, nie potrzebuje ponawiać tego wniosku, a orzeczenie komisji rehabilitacyjno-kwalifikacyjnej, które zapadło przed wejściem w życie dekretu, ma moc prawną także na przyszłość. Zrehabilitowane mogą być tylko te osoby, które mimo służby w policji granatowej lub w straży więziennej w czasie okupacji nie brały udziału w wystąpieniach, skierowanych przeciwko poszczególnym obywatelom lub ich grupom z racji pochodzenia, narodowości lub przekonań politycznych i nie uchybiły obowiązkowi lojalności i wierności wobec Państwa i Narodu Polskiego.

Dekret z 22.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 387) normuje kwestię pracowników publicznych przebywających za granicą, uznając z mocy prawa stosunek pracy tych pracowników, którzy w dniu 28.X 1947 r. przebywają za granicą, za rozwiązany, a ich prawa nabyte z tytułu poprzedniej służby za wygasłe. Postanowienie to nie ma jednak zastosowania do tych pracowników, którzy powrócą do kraju i najdalej do dnia 28 stycznia 1948 r. zgłoszą się do pracy. Uwzględniając warunki repatriacji, Rada Mini-

strów może w drodze rozporządzeń termin ten przedłużyć. W przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie może właściwy minister w porozumieniu z Ministrem Skarbu i za zgodą Prezesa Rady Ministrów przywrócić funkcjonariuszowi, a w razie jego śmierci — pozostałej po nim żonie i dzieciom utracone prawa. Dekret nie ma oczywiście zastosowania do pracowników, którzy przebywają za granicą z tytułu swych obowiązków służbowych lub w czasie udzielonego im urlopu.

Przez ogłoszenie dekretu z 22.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 389) nastąpiło ujednolicenie przepisów z zakresu opieki społecznej w całym kraju.

Dekret z 22.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 392) postanawia, że jeżeli akt urodzenia, małżeństwa lub zejścia obywatela polskiego sporządzony został za granicą, a uzyskanie wypisu jest niemożliwe lub połączone z poważnymi trudnościami, w szczególności ze znaczną zwłoką, ustalenie treści tego aktu nastąpić może w trybie postępowania sądowego, wszczętego na wniosek osoby, której urodzenia lub małżeństwa akt dotyczy, dalej osoby, dla której akt jest potrzebny dla wykazania praw spadkowych, wreszcie na wniosek okręgowej władzy nadzorczej nad urzędami stanu cywilnego, Prokuratorii Generalnej lub prokuratora sądu okręgowego. Sądem właściwym do ustalenia treści aktów urodzeń i zgonów jest sąd grodzki, zaś do ustalenia treści aktów małżeństwa — sąd okręgowy miejsca zamieszkania wnioskodawcy lub siedziby władzy składającej wniosek. Jeżeli związek, zawarty przez strony, nie może być uznany w Polsce jako małżeństwo, ustalenie treści aktu małżeństwa jest niedopuszczalne.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 2.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65 poz. 394) wprowadza w Bydgoszczy publiczną gospodarkę lokalami w całości, zaś w Nowym Tomyślu tylko lokalami mieszkalnymi.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z 2.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 395) uchylone zostało rozporządzenie o stowarzyszeniach służących katolickim celom religijnym i wyznaniowym (poz. 72 Dz. Ust. z 1934 r.). Uchylając te przepisy, rozporządzenie Rady Ministrów postanawia, że do tych stowarzyszeń ma zastosowanie prawo o stowarzyszeniach w całej rozciągłości.

Nowelizując rozporządzenie o doręczaniu pism sądowych przez organy gminne w postępowaniu cywilnym i karnym (poz. 549 Dz. Ust. z 1933 r.), rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 10.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 398) ustala wynagrodzenie to w wysokości podwójnej każdorazowej opłaty pocztowej za list zwykły najniższej wagi.

Dekretem z 28.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 66, poz. 402) przedłużony został do 31.XII 1948 r. termin dla składania wniosków o przy-

wrócenie posiadania majątku w trybie przewidzianym w dekrecie o majątkach opuszczonych i poniemieckich (poz. 87 Dz. Ust. z 1946 r.).

Nowela z 28.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 66, poz. 404) do dekretu o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej (poz. 310 Dz. Ust. z 1946 r.) pozbawia obywatelstwa polskiego dzieci, których rodzice nie żyją lub są nieznani z miejsca pobytu, jeżeli dzieci te zachowaniem swym wykazują niemiecką odrębność narodową i po ukończeniu 13 roku życia wyrażą życzenie zachowania tej odrębności. Ponadto nowela ta postanawia, że pozbawienie dziecka obywatelstwa polskiego może nie nastąpić nie tylko wówczas, gdy jedno z rodziców wyrazi życzenie, aby dziecko zachowało obywatelstwo polskie, lecz także wtedy, gdy rodzicom odebrana została władza rodzicielska albo gdy dziecko wychowywane jest nie przez rodziców, lecz w instytucji społecznej lub przez osobę, która nie traci obywatelstwa.

Osoby, które podczas wojny przybrały pseudonimy wojskowe, konspiracyjne lub osłaniające, mogą w myśl dekretu o zmianie imion i nazwisk (poz. 310 Dz. Ust. z 1945 r.) do dnia 31.XII 1947 r. składać wnioski o zmianę nazwiska. Ten termin dla składania wniosków przedłużony został dekretem z 28.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 66, poz. 405) do dnia 31.XII 1948 r.

Dekretem z 28.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 66, poz. 409) znowelizowana została ustawa o nadzorze nad wymiarem i poborem podatku gruntowego (poz. 224 Dz. Ust. z 1947 r.) w tym sensie że w razie uchwalenia przez Radę Ministrów obowiązku uiszczania podatku gruntowego w ziemiopłodach, podatek ten płatny jest do 1 grudnia roku podatkowego.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 28.X 1947 r. o statystyce ruchu naturalnego ludności (Dz. Ust. Nr 68, poz. 422) nakazuje urzędnikom stanu cywilnego składanie powiatowej władzy administracji ogólnej kwartalnych sprawozdań imiennych o zarejestrowanych w księgach stanu cywilnego urodzeniach, małżeństwach i zgonach. Osoby, zgłaszające się do sporządzenia aktu stanu cywilnego, obowiązane są do udzielenia dodatkowo informacyj, potrzebnych do tych sprawozdań, chociażby informacje te nie podlegały wpisowi do ksiąg stanu cywilnego.

Rozporządzeniem Ministra Administracji Publicznej z 14.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 68, poz. 423) ustalone zostały opłaty za przepustki w małym ruchu granicznym z Czechosłowacją na 30 zł za przepustkę jednorazową oraz 200 zł za przepustki — stałą i gospodarczą.

Według rozporządzenia Ministra Skarbu z 24.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 68, poz. 426) wywóz za granicę złota w stanie przerobionym, platyny w postaci przerobionej i nieprzerobionej oraz kamieni szlachetnych i innych klejnotów wymaga zezwolenia Komi-

sji Dewizowej. Bez takiego zezwolenia wolno jednak przy przekraczaniu granicy na podstawie paszportu indywidualnego lub zbiorowego wywieźć jednorazowo na osobę — obrączkę, pierścionek lub sygnet z jednym kamieniem, zegarek, wieczne pióro oraz krzyżyk lub medalik z łańcuszkiem, przy przekraczaniu zaś granicy na podstawie przepustki granicznej lub podobnego dokumentu, albo na podstawie legitymacji członkowskiej związku turystycznego — obrączkę, wieczne pióro oraz krzyżyk lub medalik z łańcuszkiem.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 27.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 70, poz. 430) zmienia rozporządzenie o obowiązku uiszczenia przez niektóre gospodarstwa rolne podatku gruntowego w ziemiopłodach (poz. 296 Dz. Ust. z 1947 r.), zaliczając do równoważników zamiennych także owies.

Rozporządzenie Ministra Oświaty z 3.IX 1947 r. (Dz. Ust. Nr 70, poz. 431) wprowadza dla młodzieży do lat 18 włącznie, która nie ukończyła conajmniej 6 klas szkoły powszechnej, a nie jest zatrudniona na podstawie umowy o naukę zawodu i nie uczęszcza do żadnej szkoły, obowiązek dokształcenia się w zakresie pełnej szkoły powszechnej w szkołach dla dorosłych lub na specjalnych kursach. Dokształcanie to jest bezpłatne.

PRZEGLĄD CZASOPISM I WYDAWNICTW.

„Rada Narodowa“ — dwutygodnik (Warszawa — ul. Podchorążych 99) Nr 21 z 1 l stopada i Nr 22/23 z 1 grudnia br.

Nr 21 otwiera artykuł „Walka z analfabetyzmem“, omawiający akcję TUR-u, prowadzoną w kierunku szkolenia instruktorów na kursach oświatowych i wydawania podręczników poświęconych metodyce nauczania początkowego oraz w kierunku bezpośredniego nauczania analfabetów. Akcja ta powinna uzyskać pełne poparcie rad narodowych. W następnym artykule („Kredyty inwestycyjne dla Ziem Odzyskanych“) omawia Aleksander Stolarski sprawę przydziału kredytów inwestycyjnych niewyzyskanych w I kwartale br. dla rolników Ziem Odzyskanych oraz kredytów dla osadników, objętych akcją osiedleńczą „w“, rozprowadzanych przez Państwowy Bank Rolny. Właściwa decyzja co do przyznania tych ostatnich kredytów przysługuje prezydiom gminnych rad narodowych, które powołane są do kwalifikowania względnie opiniowania odnośnych podań o udzielanie kredytu. Dr. Jerzy Starościak w artykule „O czym należy pamiętać przy zatwierdzaniu budżetów“ zwraca uwagę na szereg aktualnych zagadnień wiążących się z pracami wydziałów powiatowych i wojewódzkich oraz prezydiów powiatowych i wojewódzkich rad narodowych, związanymi z zatwierdzeniem budżetów związków samorządowych. Dr. Marian Gajewski w artykule „Kamień Ezopa“ wskazuje na szereg spraw o znaczeniu miejscowym, które w każdej gminie powinny być przeprowadzone w interesie ogólnym, a którym rady narodowe i organa wykonawcze samorządu powinny udzielać pełnego poparcia. Resztę numeru wypełnia kronika „Z całej Polski“, dział porad prawnych oraz dział urzędowy, w którym podano szereg okólników Biura Rad Narodowych.

W Nr 22/23 (podwójnym) „Rady Narodowej“ umieszczono na wstępie artykuł „Przedstawiciele społeczeństwa w kompletach sędziowskich“, zwracający uwagę na doniosłą rolę, jaka przypada ławnikom powołanym do kompletów sędziowskich w sprawach karnych i na konieczność odpowiedniego doboru tych ławników, dostosowanego do powagi zadań, jakie mają oni do spełnienia. H. Kurkowska w artykule „Rada Narodowa Polaków we Francji“ omawia

organizację, skład społeczny i działalność tej Rady. W następnym artykule „Podatek gruntowy" wskazano na rolę rad narodowych przy wymiarze i poborze tego podatku. J e r z y S ł u ż e w s k i omawia postanowienia dekretu o planowej gospodarce narodowej. F. J a n k o w s k i wskazuje na zadania instruktorów gminnych Komisyj Kontroli. Z innych artykułów wymienić należy artykuł „Budżety wojewódzkiego Związku Samorządowego", „Konferencja przewodniczących PRN i MRN w Gdańsku i Bydgoszczy", A n t o n i n y S p a n d o w s k i e j „Budujemy mosty" (Sochaczew, Świecie, Grudziądz). Poza tym w numerze znajdujemy, jak zwykle, kronikę „Z całej Polski", poradnik radnego, dział porad prawnych i dział urzędowy (okólniki Biura Rad Narodowych).

„Demokratyczny Przegląd Prawniczy" Nr 10 za październik br. Numer ten w dużej części zajmują sprawozdania z szeregu międzynarodowych Kongresów prawniczych, a to: Międzynarodowej Konsultacyjnej Konferencji Praw Człowieka, odbytej w czerwcu br. w Londynie, VIII Konferencji Międzynarodowego Biura Unifikacji Prawa Karnego, odbytej w lipcu br. w Brukseli, 2-giej Konferencji Stałej Międzynarodowej Komisji studiów represii przestępstw międzynarodowych i czynów popełnionych w interesie nieprzyjaciela — odbytej w lipcu br. w Brukseli, dalej z odbytego również w lipcu w Brukseli Kongresu Zrzeszenia Prawników Demokratów, następnie z V Międzynarodowego Zrzeszenia Prawa Karnego w Genewie (w lipcu br.), oraz z 42-go Kongresu International Law Association (ILA), odbytego we wrześniu br. w Pradze. Jak redakcja zaznaczyła w przedmowie do powyższych sprawozdań, na wszystkich powyższych konferencjach występywały problemy dotyczące likwidacji skutków ostatniej wojny oraz odrodzenia powojennego człowieka, zagwarantowania praw ludzkich, pokoju oraz bezpieczeństwa i wolności narodów i jednostek.

Poza tym numer zawiera artykuły: D r. J a n a W a s i l k o w s k i e g o „Hipoteka łączna", L e s z k a L e r n e l l a „Uwagi o nowelizacji i kodyfikacji prawa karnego", oraz H e n r y k a Ś w i ą t k o w s k i e g o recenzję książki Leona Chajna „Trzy lata demokratyzacji prawa i wymiaru sprawiedliwości". Resztę numeru zajmują: Orzecznictwo Sądu Najwyższego, przegląd czasopism zagranicznych, Kronika, oraz dział „Życie Sądownictwa", poświęcony działalności Związku Zawodowego pracowników sądowych i prokuratorskich.

Państwo i Prawo" Nr 10 (za październik br.). Zeszyt otwiera artykuł D r. M a n f r e d a L a c h s a „Sprawa siedziby Organizacji Narodów Zjednoczonych", w którym autor w związku z postanowieniem, że siedzibą tą będzie Nowy Jork, podnosi, że przy ustaleniu tej siedziby nie nadano jej charakteru eksterytorialności względnie suwerenności, koniecznej dla zapewnienia Organizacji peł-

nej możności realizowania powierzonych jej zadań. W artykule „Fikcja winy" Stanisław Stomma analizuje pojęcie winy ze stanowiska filozofii prawa karnego. Prof. Adam Vetulani w artykule „Jeden, czy dwa teksty uniwersału Połanieckiego" polemizuje z zapatrywaniem prof. St. Śreniowskiego, wyrażonym w zeszycie marcowym „Państwa i Prawa", jakoby istniały dwa różne teksty uniwersału i jakoby dopiero w drugim, zmienionym przez demokratów warszawskich, umieszczono postanowienie o wolności przesiedlania się chłopów. Autor stara się wykazać, że istniał tylko jeden tekst uniwersału. Ponadto wymienić należy artykuł Romana Łyczywka „Przepisy prawne dotyczące zagadnień ludnościowych na Ziemiach Odzyskanych". Poza tym numer zawiera dział „krytyki i sprawozdań" oraz dodatki cywilistyczny i kryminologiczny.

„Wojskowy Przegląd Prawniczy" Nr 2—3 (kwiecień — wrzesień br.).

Podwójny zeszyt tego kwartalnika prócz szeregu artykułów z dziedziny prawa karnego wojskowego zawiera artykuły: Prof. Eugeniusza Wargi „Demokracja nowego typu", prof. Karola Koranyi „Na marginesie kwestii udziału wojskowych w głosowaniu do ciał parlamentarnych" oraz ppłk. Dr. Romualda Klimowieckiego „Mała Konstytucja".

„Życie Gospodarcze" (Katowice) Nr 21 z 16—30 listopada br.

Numer przynosi szereg artykułów z różnych dziedzin życia gospodarczego. W związku z aktualnym u nas problemem wzmożenia roli spółdzielczości na terenie wsi zwrócić należy uwagę na artykuł Dr. Stefana Surzyckiego „Uspółdzielczona wieś czeska". W artykule tym autor stwierdza między innymi, że spółdzielnie czeskie zbierają z rynku rolniczego 92% zboża, 96% mleka, 100% warzyw, 100% bydła hodowlanego i 60—70% rzeźnego, oraz że wieś czeska stanowi zamknięty w ramach spółdzielczych organizm gospodarczy. Nic więc dziwnego, że mało, lub prawie nic nie mówi się w Czechosłowacji o reformie struktury spółdzielczości na wsi. Zamierzenia spółdzielców czeskich idą raczej w kierunku pogłębienia jeszcze przy pomocy istniejącego aparatu opanowania życia gospodarczego wsi i dotrzymania kroku postępowi planowej gospodarki państwa.

„Gaz, Woda i Technika Sanitarna" Nr 11 za listopad br.

Numer zawiera szereg artykułów fachowych, dotyczących wodociągów i gazowni oraz urządzeń technicznych w budynkach.

„Administracja i samorząd na Ziemiach Odzyskanych", (Poznań — Wały Jana III Nr 5) Nr 9/10.

Ostatni, podwójny numer tego miesięcznika, wydawanego przez Instytut Prawa Publicznego w Poznaniu, otwiera artykuł prof. Dr. Tadeusza Bigo „Zarząd nieruchomości na Ziemiach Odzyskanych", w którym autor omawia zarządzenie Ministerstwa

Ziem Odzyskanych z 25 lutego 1946 r., przekazujące gminom zarząd nieruchomości poniemieckich i opuszczonych, a wydane w oparciu o postanowienia dekretu z 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziem Odzyskanych. Józef Radzicki, wicewojewoda poznański, w artykule „Kilka uwag do projektu nowej ustawy o unifikacji prawa samorządu terytorialnego" omawia postanowienia tego projektu, opracowanego w Ministerstwie Administracji Publicznej. Mirosław Strzeliński omawia postanowienia ustawowe, odnoszące się do przekazywania własności mienia poniemieckiego (ruchomego i nieruchomego) na Ziemiach Odzyskanych.

Z innych artykułów wymienić należy artykuł Stanisława Szpytko „Egzekucja świadczeń komunalnych" (pieniężnych), Wawrzyńca Gaertnera „Targi gminne" (targi, targowiska, jarmarki), Dr. Juliana Huberta „Samorząd terytorialny w świetle nowego prawa cywilnego" (zagadnienia w związku ze spadkobraniem związków samorządu terytorialnego). Feliksa Dropińskiego, omawiający pojęcie przyczyn uzasadniających prośby o zmianę nazwiska, oraz artykuł Haliny Kurowskiej „Kilka uwag o postępowaniu przymusowym w administracji".

Ponadto numer zawiera dział orzecznictwa Sądu Najwyższego, bibliografię oraz dział porad prawnych.

„Przegląd notarialny" — organ notariatu polskiego (Warszawa, ul. Kapucyńska 6). Ukazał się Nr 12 za grudzień br.

„Społem" Nr 22 z 15 listopada br.

Z artykułów umieszczonych w numerze zwrócić należy uwagę na „Perspektywy gospodarcze spółdzielczości czechosłowackiej" Dr. Stefana Surzyckiego oraz „Spółdzielczość mieszkaniowa w Czechosłowacji" Inż. Mieczysława Dubińskiego.

WYDAWNICTWA NADESŁANE.

Mapa Polski — w skali 1:500.000.

W Nr 7/8 „Gazety Administracji" zwróciliśmy w tej rubryce uwagę na rozpoczęte przez Wojskowy Instytut Geograficzny w Warszawie wydawnictwo Mapy Polski, podnosząc dużą wartość tej mapy, a w szczególności jej dokładność i przejrzystość. Po wydaniu przed kilkoma miesiącami trzech pierwszych arkuszy mapy (Warszawa, Gdańsk, Szczecin), ukazały się ostatnio trzy dalsze arkusze, obejmujące okręgi: Łódź, Olsztyn i Lublin.

Wydawnictwo tej mapy, jedynej zresztą mapy Polski w tej skali, (1:500.000), bardzo starannie opracowanej i wykonanej wzorowo pod względem technicznym, niewątpliwie spotka się z pełnym poparciem interesowanych czynników urzędowych, społecznych i osób prywatnych, na co w zupełności zasługuje.

Fryderyk Zoll — Prawo cywilne w zarysie — opracowane przy współudziale docenta Uniwersytetu Jagiellońskiego Dr. Adama Szpunara — Tom II. Prawo rzeczowe. Kraków 1947 r. Księgarnia Powszechna (Rynek Główny 41).

Rozpoczęcie tego wydawnictwa, ukazującego się w zeszytach, obejmujących poszczególne działy, sygnalizowaliśmy już w Nr 1—2 naszego pisma. po wydaniu pierwszych zeszytów.

Ostatnio otrzymaliśmy zeszyty 1 i 2, składające się na tom II wydawnictwa, obejmujący Prawo rzeczowe. Dotąd zatem wydane zostały: Tom I — zeszyt 1 Części ogólnej. Tom II Prawo rzeczowe i Tom IV Prawo familijne. Ukażą się jeszcze Zeszyt drugi tomu I i tom V — Prawo spadkowe. Tom III zaś, obejmujący Zobowiązania (opracowane przy współudziale prof. Stefana Kosińskiego), ukazał się w 1945 r.

W ten sposób wydawnictwo powyższe obejmie zarys całokształtu polskiego prawa cywilnego, ujętego w systematycznym wykładzie.

Zeszyt pierwszy (171 str.) tomu II zawiera omówienie pojęcia praw rzeczowych oraz „praw do rzeczowych podobnych", dalej traktuje o posiadaniu, o księgach wieczystych i o własności. W tym ostatnim dziale autor omawia romanistyczne pojęcie własności i daje przegląd najważniejszych zmian, jakim pojęcie to ulegało z biegiem czasu — aż do obecnej doby. Następnie autor przechodzi do omówienia treści własności i ograniczeń tego prawa przy uwzględnieniu przepisów ustawowych, wydanych w latach 1944—1946 (między innymi reformy rolnej, upaństwowienia lasów, przejęcia gruntów w obrębie m. Warszawy przez gminę, nacjonalizacji przedsiębiorstw i publicznej gospodarki lokalami). Osobny rozdział poświęcony jest omówieniu podzielności własności.

Zeszyt drugi (176 str.) Tomu II obejmuje rozdziały: nabycie własności oraz umorzenie i ochrona własności (stanowiące zakończenie działu poświęconego prawu własności), następnie zawiera dział poświęcony omówieniu „rzeczowych praw ograniczonych" (użytkowanie i służebności) i działy: o prawach zastawniczych, ciężarach realnych i prawach do rzeczowych podobnych (prawa wodne, górnicze naftowe, łowieckie, rybołówstwa) oraz t. zw. praw na dobrach niematerialnych, (prawo autorskie i własność przemysłowa). Ostatni rozdział tego działu obejmuje prawa rzeczowe, mające za przedmiot wierzytelności i energie (prąd elektryczny).

Wydawnictwo powyższe jest pierwszym omówieniem całokształtu polskiego prawa cywilnego, ujętym w system. Naukowa metoda podejścia do tematu oraz jasny i przystępny wykład uczonego tej miary, co prof. Zoll, a również współpraca docenta Uniwersytetu Jagiellońskiego Dr. Szpunara, stanowią o wartości wydawnictwa, które służyć może nietylko jako podręcznik uniwersytecki, ale które także i w praktyce prawniczej odda poważne usługi.

Rocznik Akademii Handlowej w Poznaniu za rok 1946/47 (288 str.).

Po raz drugi już po wojnie publikuje Akademia Handlowa w Poznaniu roczne sprawozdanie ze swej działalności.

Rocznik 1946/47 prócz części sprawozdawczej wypełniają prace profesorów oraz magistrów Akademii, poświęcone aktualnym zagadnieniom. Prof. A. Peretiatkowicz publikuje rozprawę o ideologicznym i prawnym charakterze O. N. Z.; prof. Fl. Barciński o bogactwach Ziem Odzyskanych; mgr. Fl. Cierniewski o przemyśle wełnianym okręgu bielskiego; mgr. J. Pantofliński o racjonalizacji obuwia i odzieży w W. Brytanii; mgr. W. Pawlikowski o kontroli w przedsiębiorstwie przemysłowym; mgr. St. Smoliński o rozwoju cen wolnorynkowych w latach 1939—1946.

Akademia Handlowa w Poznaniu jest jedyną, jak dotąd, uczelnią akademicką w Polsce, która zdobyła się po wojnie na tego rodzaju wydawnictwo, dające obraz jej żywej i rzetelnej pracy naukowej.

Rocznik Akademii Handlowej w Poznaniu powinien się znaleźć w rękach każdego, kto interesuje się życiem gospodarczym i rozwojem szkolnictwa wyższego w Polsce.

„Szybkie obliczanie list płacy". Nakł. Wydawn. **„PANTEON"** W-wa, Marszałkowska 120 (Praktyczna Biblioteka Gospodarcza).

Na półkach księgarskch ukazała się pożyteczna i praktyczna książka, mająca na celu ułatwienie obliczania list płacy we wszelkich zakładach przemysłowych, przedsiębiorstwach itp. Książka ta, to „Szybkie Obliczanie List Płacy" Stefana Gintera.

Autor w przedmowie słusznie zaznacza, że maszyny do liczenia są bardzo drogie i że ich naogół brak. Omawiana książeczka z powodzeniem zastępuje pracę kilku nawet maszyn do liczenia dzięki temu, że nie trzeba wykonywać żadnych czynności mechanicznych, a wystarczy tylko odczytać gotowe wyniki mnożeń lub dzieleń.

Przy obecnym braku wykwalifikowanych sił do pracy — książka spełnia tym większą i pożyteczniejszą role w życiu gospodarczym. Dodać należy, że książka służyć też może do codziennego użytku dla każdego, dając gotowe wyniki mnożenia i dzielenia wszelkich — nawet największych liczb.

Wygodnym i praktycznym uzupełnieniem są „Tabele przeliczeń godzin nadliczbowych" (z dodatkiem 50% i 100%) oraz tabele potrąceń podatku od wynagrodzeń (uposażeń) przy wypłatach miesięcznych i tygodniowych, z rozróżnieniem pracowników stałych i sezonowych.

Z ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO.

Podajemy poniżej tezy orzeczeń wzgl. wyroków Sądu Najwyższego, mogące mieć znaczenie dla administracji publicznej.

A.

Izby Cywilnej.

1. Obecny samorząd terytorialny, reprezentowany przez Powiatową Radę Narodową, odpowiada za zobowiązania, zaciągnięte podczas okupacji przez Powiatowy Związek Gmin odnośnie do majątku, objętego obecnie przez samorząd. Zgodnie z tym, samorząd terytorialny winien ponosić skutki wadliwości umowy, zawartej w czasie okupacji przez b. Powiatowy Związek Gmin z właścicielką domu, którą zmuszono do sprzedaży domu związkowi, gdy dom ten znajduje się obecnie w posiadaniu poniemieckiego samorządu.

(Orzeczenie z dnia 3 września 1945 r. (C. I. 241/45).

2. Na mocy przepisu kodeksu zobowiązań, dotyczących odpowiedzialności osób trzecich, a w szczególności przepisu art. 145 k. z., Państwo może ponosić odpowiedzialność, gdy czynności funkcjonariusza państwowego, niezgodne z obowiązkami służby i wyrządzające szkodę obywatelowi, mają charakter gospodarczy (por. orz. S. N. Zb. O. 181/27 i 182/27). Natomiast gdy funkcjonariusz państwowy występował w charakterze organu publicznego, wykonywującego władzę państwową (np. utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego), Państwo nie ponosi odpowiedzialności prawno majątkowej za ujemne skutki takiej działalności jego organu.

(Orzeczenie z dnia 15 września 1945 r. (C. II. 396/45).

3. Przepis art. 46 ustawy z dn. 23.III 1933 r. (Dz. U. R. P., poz. 294) nie przewiduje ogólnej, osobistej odpowiedzialności majątkowej wójta, burmistrza czy prezydenta miasta za innych członków zarządu czy funkcjonariuszy komunalnych, bez względu na własne zawinienie tych przełożonych Zawinienie takie musi polegać co najmniej na zaniedbaniu z ich strony należytego nadzoru.

(Orzeczenie z dnia 27 września 1945 r. (C. I. 42/45).

4. Decydowanie przez personel Ubezpieczalni Społecznej, składający się z okulisty i ginekologa, o konieczności zabiegu chirurgicz-

nego oraz powierzenie wykonania tego zabiegu, nie wchodzącego w zakres ginekologii, nie specjaliście chirurgowi, lecz ginekologowi i w warunkach złych w ambulatorium, przy możności odesłania chorego do szpitala, należy uznać za błędy, wypływające z wadliwej organizacji Ubezpieczalni Społecznej i uzasadniające winę i odpowiedzialność za szkodę, powstałą wskutek nieprawidłowego dokonania operacji (por. orz. S. N. Zb. O. 343/36).

(Orzeczenie z dnia 9 października 1945 r. (C. I. 204/45).

5. Kolej ma prawo przenosić odpowiedzialność na osoby trzecie jedynie za nieszczęśliwe wypadki, spowodowane winą przypadkową funkcjonariusza kolejowego lub zbiegiem okoliczności.

(Orzeczenie z dnia 31 stycznia 1945 r. (C. I. 27/45).

B.

Izby Karnej.

6. Środki zabezpieczające ustanowione w dekrecie z dnia 4.XI 1944 r. (Dz. U. R. P. poz. 54) nie wyłączają stosowania art. 100 k. k., gdyż działają one niezależnie od odpowiedzialności za ten czyn.

(Wyrok z 17 lipca 1945 r. (K. 42/45).

7. 1) Aczkolwiek sam fakt zadeklarowania przez obywatela polskiego w czasie wojny przynależności do narodowości niemieckiej stanowi przestępstwo z art. 100 k. k., nie mniej działanie pod przymusem czy to z art. 19 k. k., czy też z art. 22 k. k. przybiera inny charakter przestępczy i może skutkować bądź uniewinnienie, bądź znacznie łagodniejszą represję karną, zwłaszcza przy przekroczeniu granic wyższej konieczności.

2) Z uwagi na przenikającą obowiązujący k. k. zasadę subiektywizmu, urojony stan wyższej konieczności prowadzić może do uznania winy nieumyślnej, przekroczenie zaś stanu wyższej konieczności oceniać i ustalać należy nie tylko pod kątem widzenia okoliczności obiektywnych, lecz również przy uwzględnieniu psychiki sprawcy.

(Wyrok z 17 lipca 1945 r. (K. 50/45).

8. Złożenie przez Polaka zgłoszenia przynależności do narodowości niemieckiej z polecenia lub zezwolenia organizacji podziemnej, walczącej z okupantem niemieckim, stanowi okoliczność wyłączającą bezprawność działania odnośnie do przestępstwa z art. 100 k.k.

(Wyrok z 14 grudnia 1945 r. (K. 287/45).

9. Pod pojęcie „zarządzenia", które nie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw R. P., a może być opublikowane bądź w Monitorze Polskim, bądź w Dziennikach Urzędowych poszczególnych ministerstw, bądź w inny sposób, podpadają tylko takie rozkazy, które nie wiążąc ogółu obywateli, obowiązują np. podwładne ministrom organy administracji państwowej w ich wewnętrznym urzędowaniu.

(Wyrok z 30 stycznia 1946 r. (K. 424/45).

10. Należyte ogłoszenie ustawy dokonywa się przez ogłoszenie jej w Dzienn ku Ustaw Rz. P. Innej formy ogłoszenia nie przewiduje ani konstytucja, ani też żadna inna ustawa. O ile moc obowiązująca ustawy nie jest ograniczona w samej ustawie do ściśle określonej części Państwa, to odnosi się do całości Państwa. Fakt, że część Państwa znajduje się pod okupacją nieprzyjacielską, ma tylko ten skutek, że przepisy wydanej ustawy n e mogą być tymczasowo stosowane, niemniej moc prawna wydanej ustawy rozciąga się także na obszar okupowany, gdyż przez fakt okupacji suwerenność Państwa jest ograniczona tylko faktycznie, a nie prawnie. To też o ile chodzi o obszar okupowany, to wydane przez uprawniony czynnik ustawodawczy ustawy wchodziły w zastosowanie siłą rzeczy z chwilą uwalniania terenu Państwa spod okupacji bez potrzeby ponownego ich ogłaszania.

(Wyrok z 26 lutego 1946 r. (K. 399/45).

11. Zgodnie z judykaturą Sądu Najwyższego przyczyny bezwzględnej nieważności orzeczeń sądowych nie są wyczerpująco wymienione w przepisach art. 12, 13 i 520 k. p. k. i do takich przyczyn należy także zaliczyć pogwałcenie przez sąd zasadniczych przepisów postępowania karnego o charakterze publicznym.

(Postanowien a z 26 lutego 1946 r. (K. 191/46).

12. Włączenie Ziem Odzyskanych, a między innymi i Ziemi Mazurskiej, do Państwa Polskiego ma dla obywateli tegoż Państwa ten prawny skutek (art. 2 p. k. s. i art. 3 k. k.), że na tych obszarach podlegają oni wszystkim obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej ustawom, szczególn e zaś ustawom karnym i to bez względu na to, czy moc prawna danych ustaw rozciągnięta została formalnie na tereny przyłączone.

(Wyrok z 26 marca 1946 r. (K. 73/46).

13. Z uzasadnienia do Uchwały Całej Izby Karnej S. N. z dnia 2 czerwca 1945 r. (K. 11/45) wynika, że zdrady wojennej z art. 100 k. k. dopuszczają się przede wszystkim obywatele polscy, którzy dopiero w czasie wojny zgłosili swą przynależność do niemieckiej narodowości; kto należał więc do tej narodowości przed wojną i zgłosił swą przynależność do tejże narodowości w czasie wojny — ten przez ten tylko czyn nie popełnia jeszcze przestępstwa z art. 100 k. k.

(Wyrok z 26 kwietnia 1946 r. (K. 203/46).

OPINIE I PORADY PRAWNE.

Prawo o wykroczeniach.

1. Czy niewywieszenie flagi w dniu Święta Narodowego można uznać za wykroczenie z art. 11 prawa o wykroczeniach?

Kwestią tą zajmował się w swych wyrokach Sąd Najwyższy W wyroku z dnia 14 maja 1935 r. Nr 2 K. 369/35 (Zb. Orz. Izby Karnej S. N. z 1936 r. Nr 5) Sąd Najwyższy orzekł, że „niewywieszenie podczas obchodu w dzień Święta Narodowego Trzeciego Maja chorągwi państwowej na budynku użyteczności publicznej, pomimo wyraźnego w tym względzie zarządzenia wójta gminy, wyczerpuje istotę czynu, przewidzianego w art 18 prawa o wykroczeniach".

W wyroku zaś z 22 kwietnia 1938 r. Nr 1 K. 2630/37 (O. S. P z 1939 r. Nr 168) Sąd Najwyższy orzekł, że „okazanie lekceważenia lub niechęci w rozumieniu art. 18 prawa o wykroczeniach może nastąpić nie tylko przez działanie, lecz także przez zaniechanie czynności w danych okolicznościach, czym jest niewywieszenie na swym domu flagi w dniu powszechnego ujawnienia czci".

Z uzasadnienia tego ostatniego wyroku wynika, że ukarana być może tylko osoba, której dowiedziony został zamiar okazania lekceważenia lub niechęci, ponieważ zamiar taki należy do istoty tego przestępstwa o charakterze demonstracyjnym.

Dr. T. S.

Opieka społeczna.

2. Czy w razie wywiezienia przez okupanta pewnej osoby na teren innej gminy, gdzie korzystała ona z opieki społecznej, koszty opieki obciążają gminę, z której osoba ta została wywieziona, czy też gminę, która udzieliła opieki?

Jak wiadomo, okupanci podczas wojny wielokrotnie stosowali wywożenie i wysiedlanie i to nie tylko w stosunku do poszczególnych osób, wywozili bowiem i wysiedlali do innych miejscowości większe grupy, a nieraz i całą ludność danej wsi lub miasta. Najjaskrawszym tego przykładem jest Warszawa, z której wywieziono i wysiedlono

około miliona osób. Pod groźbą utraty życia osoby wywożone i wysiedlane opuszczać musiały nieraz w ciągu dosłownie kilku minut swoje mieszkanie i nie pozwolono im zabierać najniezbędniejszych rzeczy. To też wielu z pośród nich znalazło się na terenie danych miejscowości kraju bez środków do życia, bez możności zarobkowania i często w takim stanie zdrowia, że zmuszeni byli do korzystania z opieki społecznej. Wytworzyło to, szczególnie przy masowych wysiedleniach, sytuację, której nasze przepisy o opiece społecznej nie przewidywały i przewidzieć nie mogły. — Dlatego też skierowane do nas zapytanie jednej z gmin ma znaczenie zasadnicze i omówimy je nieco szerzej.

Nasza ustawa o opiece społecznej z 16 sierpnia 1923 r. (poz. 726 Dz. Ust.) ustanowiła w art. 8, 9 i 10 następujące zasady: Przez co najmniej jednoroczny pobyt w gminie każdy obywatel nabywa w niej prawo do trwałej opieki, domagać się jednak może udzielenia tymczasowej opieki w każdej innej gminie, w której przebywa w chwili powstania potrzeby opieki bez względu na czas trwania jego pobytu w tej gminie. Gmina, która udzieliła tymczasowej opieki, może żądać zwrotu swych wydatków od gminy zobowiązanej do trwałej opieki, a więc od gminy, w której osoba potrzebująca opieki ma stałe miejsce pobytu zamieszkania). Prawo do trwałej opieki ustaje przez nabycie tego prawa w innej gminie lub przez jednoroczną trwałą (t. zn. nieprzerwaną) nieobecność w gminie stałego pobytu. Od tej ostatniej zasady ustawa przewiduje jednak pewne wyjątki, a w szczególności postanawia, że prawo do trwałej opieki nie ustaje w przypadku nieobecności w gminie stałego pobytu wskutek przebywania w zakładach leczniczych i opiekuńczych lub w zakładach przymusowego zamknięcia (np. w więzieniu, w obozie pracy i t. p.).

W konkretnym przypadku, który spowodował skierowanie do nas zapytania, osoba wywieziona przez okupantów z gminy stałego pobytu została zaraz po przybyciu na teren innej gminy umieszczona w zakładzie leczniczym tej gminy i przebywała w nim przez blisko 4 lata. — Z punktu widzenia przytoczonych wyżej przepisów ustawowych gmina, do której osoba ta została wywieziona i która jej udzieliła tymczasowej opieki, ma prawo żądać zwrotu swych wydatków od gminy, w której osoba ta stale przebywała, a z której została wywieziona. Chociaż bowiem osoba ta dłużej niż rok była nieobecna w gminie stałego pobytu (zamieszkania), to jednak nie utraciła w niej prawa do trwałej opieki, ponieważ zaraz po — przymusowym zresztą — przybyciu na teren innej gminy została tam umieszczona w zakładzie leczniczym. Dla tego też koszty tymczasowej opieki (koszty leczenia), udzielonej przez inną gminę, obciążają gminę, w której osoba ta przebywała stale przed wywiezieniem.

Także w przypadku, gdyby osoba wywieziona korzystała z opieki społecznej gminy, do której została wywieziona, dopiero po upły-

wie roku, koszty tej opieki obciążałyby gminę, w której osoba ta stale przebywała przed wywiezieniem, ponieważ jej nieobecność w tej gminie była spowodowana wywiezieniem bez możności powrotu dopóki trwała okupacja, a zatem podobną okolicznością jak przebywanie w zakładzie przymusowego zamknięcia, wobec czego należy w tym przypadku w drodze analogii zastosować przepis art. 9 ustawy o opiece społecznej.

O ile takie rozstrzygnięcie sprawy nie budzi zastrzeżeń w tych przypadkach, które dotyczą korzystania z opieki społecznej przez nieliczne tylko jednostki wywiezione lub wysiedlone, o tyle wydaje się ono niesłuszne, gdy chodzi o masowe wywożenie lub wysiedlenie ludności, która w warunkach, w jakich się znalazła na terenie innej gminy, zmuszona była do korzystania z opieki społecznej w daleko liczniejszych przypadkach niż gdyby nadal przebywała w miejscu swego stałego pobytu. Nasuwa się przeto pytanie, czy słusznym jest, aby gminę, z której ludność została masowo wywieziona lub wysiedlona, obciążały konsekwencje bezprawnych poczynań okupantów w postaci ponoszenia kosztów opieki społecznej, udzielanej przez wszystkie gminy, na których terenie ludność ta się znalazła. Czy nie byłoby słuszniejszym ustalenie w tym wyjątkowym przypadku zasady, że w imię solidarności całego społeczeństwa każda gmina, na terenie której znalazła się ludność masowo wywożona lub wysiedlona przez okupanta, obowiązana jest do udzielenia tej ludności opieki społecznej wyłącznie z własnych funduszów, uzupełnionych w miarę potrzeby dotacjami ze Skarbu Państwa — Ustalenie takiej zasady wymagałoby jednak zmiany lub uzupełnienia istniejących norm prawnych w drodze ustawodawczej

Dr. T. S.

Sprawy kwaterunkowe.

3. Czy osoba zajmująca lokal mieszkalny na podstawie trwającej umowy najmu może uzyskać prawo do zajmowania tego lokalu na podstawie przydziału władzy kwaterunkowej?

Jak wynika z art. 1 dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (poz. 27 Dz. Ustt. z 1946 r.) celem tego dekretu jest zaspokojenie potrzeb lokalowych mieszkańców miast i osiedli—z czego wynika, że przydział lokali przez władze kwaterunkowe na podstawie powyższego dekretu uzależniony jest od tego, by zachodziła potrzeba przydzielenia lokalu danej osobie. Jeżeli więc dana osoba posiada lokal mieszkalny na podstawie umowy najmu, to potrzeba przydzielenia jej lokalu nie zachodzi, brak zatem faktycznej podstawy do przydzielenia jej lokalu przez władzę kwaterunkową. Okoliczność zaś, że osoba ta zajmuje mieszkanie na podstawie umowy najmu, nie zaś na podstawie przydziału,

jest dla rozstrzygnięcia odnośnej kwestii bez prawnego znaczenia, dekret z 21 grudnia 1945 r. bowiem w szeregu przepisów (np. w art. 5 ust. 2, 3 i 4, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 10 ust. 1, art. 11 ust. 3) uznaje dopuszczalność swobodnego najmu i podnajmu, a zatem przewiduje zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych ludności nie tylko w drodze przydziału lokali przez władze kwaterunkowe, ale także w drodze umów najmu.

Na postawione pytanie należy zatem odpowiedzieć przecząco.

4. Czy osoba, co do której sąd orzekł eksmisję z zajmowanego lokalu z powodu zalegania z opłatą komornego, może uzyskać prawo do dalszego zajmowania tego lokalu na podstawie przydziału władzy kwaterunkowej?

Według art. 40 ust. 1 dekretu z 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu przepisy tego dekretu nie wyłączają drogi sądowej o eksmisję w tych wypadkach, gdy strona ma prawo rozwiązania umowy najmu bez wypowiedzenia. Według zaś art 388 kodeksu zobowiązań (poz. 598 Dz. Ust. z 1933 r.) prawo takie służy między innymi wynajmującemu w tym wypadku, gdy najemca zalega z zapłatą czynszu conajmniej za dwa okresy płatności.

Eksmisja sądowa w takim wypadku (oraz w innych wypadkach objętych art. 40 ust. 1 dekretu) przewidziana jest zatem w powyższym przepisie dekretu. Tym samym więc władza kwaterunkowa nie jest uprawniona do przydzielenia osobie, co do której sąd orzekł eksmisję, nadal t e g o s a m e g o lokalu, przydział taki bowiem byłby obejściem przepisu art. 40 ust. 1 i stałby z nim w wyraźnej sprzeczności, a ponadto czyniłby bezskutecznym wydany wyrok sądowy, mimo, że dekret w art. 40 ust. 1 zapewnia właśnie skuteczność takich wyroków.

Natomiast niema przeszkód, by władza kwaterunkowa osobie eksmitowanej przydzieliła i n n y lokal, jeżeli tylko osobie tej w myśl art. 4 dekretu służy prawo do uzyskania przydziału lokalu w danej miejscowości. **B.**

Podatek od lokali.

5. Czy członkowie rodziny głównego lokatora, zajmujący razem z nim lokal mieszkalny są solidarnie odpowiedzialni za należny od niego podatek od lokali, przewidziany w dekrecie z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych?

Zagadnienie to było przedmiotem rozważań Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który w wyroku z dnia 3 kwietnia 1935 r. L. rej. 10799/31 orzekł, co następuje: Ustawa z dnia 2.VIII.1925 o podatku od lokali (poz. 550 Dz. Ust. z 1925 r.) określa osobę podatnika, jako „osobę prawną lub fizyczną, zajmującą lokal". Takie jednak szerokie określenie musi być rozumiane, jako obejmujące nie wszystkie osoby faktycznie z tego lokalu korzystające, lecz tylko te, które

mają do niego bezpośrednie prawo, wypływające czy to z umowy najmu, czy też jakiegoś innego tytułu jak np. właściciela. Członkowie więc rodziny głównego lokatora zamieszkujący z nim razem, jako nie posiadający takiego tytułu, odpowiedzialności za wymierzony mu podatek od lokalu nie ponoszą. Stan ten prawny uległ zmianie w dniu 1.X.1934 r., kiedy weszła w życie Ordynacja Podatkowa, przewidująca w art. 135, że za podatek od lokali odpowiadają solidarnie z najemcą jego małżonek, wstępni, zstępni, przysposobieni i rodzeństwo, zamieszkali z nim stale w lokalu, będącym przedmiotem opodatkowania.

Dekretem z dnia 16 maja 1946 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz. Ust. Nr. 27, poz. 173, 1946) wyżej cytowany przepis został uchylony i na to miejsce wszedł w życie przepis art. 14 tego dekretu, który w wypadku przejścia majątku lub jego części na własność, użytkowanie lub dzierżawę małżonka, krewnego do trzeciego stopnia lub powinowatego do drugiego stopnia nakłada na nich solidarną z podatnikiem odpowiedzialność za podatek osobisty za czas przed przejściem majątku na tę własność, użytkowanie lub dzierżawę. W myśl art. 5 cyt. dekretu podatek od lokali należy uznać za podatek osobisty, gdyż przedmiotem opodatkowania nie jest ani majątek, ani też obrót, ani wreszcie przychód z majątku podatnika, lecz płacony przez niego czynsz komorniany lub wartość czynszowa lokalu. Jak z tego przepisu wynika, wymienieni w nim członkowie rodziny podatnika stają się solidarnie odpowiedzialni za wymierzony podatnikowi podatek od lokali tylko wówczas, kiedy przejmą jego prawa do lokalu. Członkowie więc rodziny głównego lokatora, chociażby z nim razem zajmowali lokal, dopóki tenże zachowuje swe prawa do niego, nie są odpowiedzialni za wymierzony mu podatek od lokali.

J. Kliński adw.

KRONIKA

Podpisywanie aktów małżeństwa przez kobiety, wstępujące w związek małżeński. Wobec nasuwających się wątpliwości Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr. 76 z dnia 15.X.1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 16 str. 5) wyjaśniło podległym władzom, że akt małżeństwa winien być podpisywany przez kobietę wstępującą w związek małżeński tym nazwiskiem, które jej przysługiwało w dniu zawarcia małżeństwa.

Orzecznictwo karno-administracyjne. Instrukcja. Okólnik Ministra Administracji Publicznej Nr. 79 z dnia 25.X.1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 18 str. 2) nakłada na podległe władze obowiązek dokładnego zaznajomienia się z instrukcją dołączoną do tego okólnika w sprawie orzecznictwa karno-administracyjnego.

Okólnik ten podkreśla, że znajomość zawartych w instrukcji wyjaśnień będzie sprawdzana przy okazji inspekcji, egzaminów itp oraz brana pod uwagę przy kwalifikowaniu pracowników, zatrudnionych w referatach karno-administracyjnych. Wyjaśnienia i wytyczne instrukcji winny być ściśle przestrzegane.

Pozatym okólnik wyjaśnia, że sprawy przeznaczenia i zarachowania grzywien oraz inne zagadnienia budżetowo-rachunkowe, związane z orzecznictwem karno-administracyjnym zostaną uregulowane odrębnym zarządzeniem.

W końcu okólnik uchyla instrukcję z dnia 17.X.1933 r. do prawa o wykroczeniach oraz do postępowania karno-administracyjnego (Dz. Urz. Min. Spr. Wewn. Nr. 17 poz. 255 z 1933 r.) oraz wszelkie okólniki i pisma okólne Ministerstwa Spr. Wewn. i Ministerstwa Admin. Publ., dotyczące spraw uregulowanych instrukcją.

W sprawie likwidacji inspektoratów szkód wojennych w urzędach wojewódzkich i referatów szkód wojennych w starostwach. Okólnik Ministerstwa Admin. Publ. Nr 81 z dnia 31.X 1947 r. (Dz. Urz. MAP. Nr 19, str. 3) w oparciu o uchwałę Rady Ministrów z dnia 9.I 1947 r. w sprawie likwidacji Biura Odszkodowań Wojennych przy Prezydium Rady Ministrów, zarządza likwidację Inspektoratów Szkód Wojennych w urzędach wojewódzkich oraz Referatów Odszkodowań Wojennych w starostwach.

Wszelkie materiały odnoszące się do rejestracji szkód wojennych mają być nadal w stanie należycie uporządkowanym przechowywane w starostwach wzgl. zarządach miejskich.

Zasadniczo akcja rejestracyjna szkód wojennych została zakończona dnia 31.III 1947 r. Nadal przyjmować należy jedynie zgłoszenia szkód wojennych od osób, które po tym terminie wróciły do kraju w ramach repatriacji, o ile nie zgłosiły one już w czasie pobytu zagranicą strat wojennych za pośrednictwem placówek konsularnych.

Do przyjmowania zgłoszeń od osób tej kategorii należy wyznaczyć w starostwach wzgl. zarządach miejskich jednego z urzędników z poza likwidującej się komórki szkód wojennych, któremu należy również powierzyć pieczę nad całością akt i materiałów.

Tak samo należy postąpić z zestawieniami sprawozdawczymi w urzędach wojewódzkich. Jeżeli zestawienia te nie zostały jeszcze dokonane, należy je uzupełniająco nadesłać, następne zaś zestawienia nadsyłać Ministerstwu kwartalnie, poraz pierwszy na dzień 31.XII 1947 r.

W sprawie uruchomienia sądów obywatelskich w niektórych gminach na terenie Państwa. Okólnik Ministra Administracji Publicznej Nr 84 z dnia 13.XI 1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr 19, str. 8) podaje wykaz gmin, w których zostaną uruchomione w pierwszym rzucie z dniem 1.I 1948 r. sądy obywatelskie na zasadzie dekretu z dnia 22.II 1946 r. (Dz. U. R. P. Nr 8, poz. 64).

Zarządy gmin miejskich i wiejskich, w których zostaną uruchomione sądy obywatelskie, są obowiązane przydzielić sędziemu obywatelskiemu jednego ze swych urzędników do wykonywania funkcyj biurowych, doręczać pisma i wezwania sądowe, dostarczyć lokalu sądowi oraz ponosić wszelkie koszty, związane z urządzeniem sądu obywatelskiego.

Na pokrycie tych wydatków gmina będzie pobierała specjalne opłaty sądowe, które zostaną określone rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z zainteresowanymi Ministrami.

Gminy, w których zostaną utworzone sądy obywatelskie, są obowiązane umieścić w preliminarzach budżetowych odpowiednie kwoty na pokrycie odnośnych wydatków, przy czym okólnik podaje wskazówki co do sposobu preliminowania tych kwot. Jeżeli budżet gminy, w której ma być uruchomiony sąd obywatelski, został już przez radę narodową uchwalony i przesłany władzy nadzorczej do zatwierdzenia, wtedy wydziały wojewódzkie, gdy chodzi o miasta wydzielone, oraz wydziały powiatowe w odniesieniu do pozostałych miast i gmin wiejskich, winny wystąpić do prezydiów wojewódzkich wzgl. powiatowych rad narodowych o wstawienie do budżetu odnośnej gminy odpowiednich kwot.

W sprawie ostatecznego terminu zgłoszeń rewindykacyjnych co do mienia wywiezionego przez okupanta na teren państw b. satelitów osi. W związku z wejściem w życie z dniem 15.IX 1947 r. traktatu

pokojowego w Paryżu z państwami b. satelitami osi, t. j. z Węgrami, Rumunią, Włochami, Finlandią i Bułgarią, pismo okólne Ministerstwa Administracji Publicznej z dnia 18 X 1947 r. L. dz. IV. AA/8712/47 (Dz. Urz. M. A. P. Nr 16, str. 8) podało do wiadomości, że jeszcze w ciągu najbliższych kilku tygodni mogą być do Biura Rewindykacji i Odszkodowań Wojennych w Warszawie nadsyłane wnioski rewindykacyjne co do mienia oraz przedmiotów kultury i sztuki, wywiezionych przez okupanta z Polski na teren państw wymienionych i znajdujących się obecnie na terenie tych państw.

Wobec tego Ministerstwo Administracji Publicznej zarządziło, by podległe władze i urzędy oraz związki samorządu terytorialnego dokonały w najkrótszym czasie — jeżeli tego dotychczas nie uczyniły — odpowiednich zgłoszeń rewindykacyjnych co do wywiezionego mienia państwowego oraz mienia instytucji i przedsiębiorstw samorządowych.

Zatrudnienie repatriantów i reemigrantów. Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej zleciło urzędom zatrudnienia oraz delegatom tego Ministerstwa przy placówkach PUR-u w Międzylesiu, Dziedzicach i Szczecinie, ażeby powracającym do kraju repatriantom i reemigrantom umożliwiali osiedlenie się i znalezienie pracy odpowiedniej do ich kwalifikacyj zawodowych.

Wobec tego, że akcja ta ma wielkie znaczenie państwowe i społeczne, Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej liczy na życzliwe ustosunkowanie się i współpracę w tej akcji zarówno ze strony organów rządowych i samorządowych, jak też ze strony całego społeczeństwa.

W związku z tym Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 16.X 1947 r. Nr III S. A. S. 6713/47 (Dz. Urz. M. A P. Nr 17, str. 6) zarządziło, by podległe władze zainteresowały się zagadnieniem rozmieszczenia repatriantów i reemigrantów i w granicach możliwości udzielały pomocy urzędom zatrudnienia w ich działalności.

Koniecznym jest m. in. ułatwienie repatriantom i reemigrantom uzyskania mieszkań, albowiem posiadanie mieszkania jest podstawowym warunkiem osiedlenia się i produktywnego wykonywania pracy zawodowej.

Dodatki wyrównawcze do dodatków funkcyjnych pracowników państwowych w urzędach I i II instancji. Rada Ministrów uchwałą z dnia 2.X 1947 r. w sprawie wysokości dodatku wyrównawczego do dodatków funkcyjnych pracowników państwowych, zatrudnionych w urzędach I i II instancji ustanowiła te dodatki według następującej tabeli:

Stanowiska kierownicze:	zł miesięcznie:
Dyrektor władzy okręgowej	zł 1.000
Naczelnik wydziału władzy bezpośrednio podległej władzy naczelnej	zł 600

Kierownik Oddziału, inspektor we władzy bezpośrednio podległej władzy naczelnej, kierownik władzy pośrednio podległej wł. naczelnej zł 400

Urzędnikom na stanowiskach kierowniczych, nie wymienionych w tabeli, przyznaje się jeden z ustalonych wyżej dodatków wyrównawczych. O jego wysokości decyduje wówczas ta stawka dodatku funkcyjnego przywiązanego do stanowiska wymienionego w tabeli, która jest najbliższa stawce dodatku funkcyjnego, przyznanego urzędnikowi.

W związku z powyższym Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 23.X 1947 r. Nr I. OB. 9346/47 (Dz. Urz. M. A. P. Nr 17, str 9) podało Urzędom Wojewódzkim do wiadomości i stosowania treść powyższej uchwały, zarządzając jednocześnie wypłatę omawianych dodatków wyrównawczych zainteresowanym pracownikom z działu Ministerstwa Administracji Publicznej, począwszy od 1 września 1947 r.

W sprawie udzielania pomocy w organizowaniu kół Ligi Lotniczej na terenie urzędów. W piśmie okólnym z dnia 29.X 1947 r. L. dz. II_PP-4041/47 (Dz. Urz. M. A. P. Nr 19, str. 11) Ministerstwo Administracji Publicznej zaleca ułatwiać na terenie urzędów administracji publicznej organizowanie Kół Ligi Lotniczej, powołanej do życia rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21.VIII 1947 r. (Dz. U. R. P. Nr 60, poz. 333) jako stowarzyszenie wyższej użyteczności, a to z uwagi, że działalność tego stowarzyszenia jest dla Państwa ze wszechmiar pożyteczna.

W sprawie strat poniesionych przez samorząd terytorialny w związku z administracją nieruchomości opuszczonych i poniemieckich. Pismo okólne Ministerstwa Administracji Publicznej z dnia 31.X 1947 r. L. dz. III. 7496/SG/3a 3-47 (Dz. Urz. M. A. P. Nr 19, str. 12) poleciło przedłożenie przez związki samorządu terytorialnego wykazów strat, poniesionych w związku z administracją domów opuszczonych i poniemieckich, przejętych przez b. T. Z. O. i urzędów likwidacyjnych.

Wykazy strat należy sporządzać oddzielnie dla budynków opuszczonych i oddzielnie dla budynków poniemieckich.

Przez stratę należy rozumieć różnicę zachodzącą między dochodem uzyskanym z administrowanej nieruchomości, a poniesionymi wydatkami w związku z tą administracją.

Jeżeli strat nie było należy również powiadomić o tym Ministerstwo.

Z WOJEWÓDZTWA KRAKOWSKIEGO.

Odbudowa ewidencji ruchu ludności na terenie Województwa.

Na czoło zagadnień z zakresu spraw dotyczących porządku publicznego, wysuwa się w chwili bieżącej, problem odbudowy po gminach operatów ewidencji i kontroli ruchu ludności. Odbudowę

zniszczonych w czasie okupacji ksiąg ewidencji ruchu ludności oparto na stwierdzeniu, iż są jeszcze gminy, w których wogóle nie założono dotychczas rejestrów mieszkańców, albo dopiero w ostatnim czasie przystąpiono do ich założenia.

Odbudowę rozpoczęto od wydania zarządzenia, by wszystkie gminy miejskie i wiejskie opracowały regulamin dla Biura Ewidencji Ludności. W tym celu Urząd Wojewódzki przesłał wszystkim zarządom gmin projekt takiego regulaminu, który gminy mają odpowiednio do potrzeb lokalnych zmienić albo uzupełnić, a następnie przesłać właściwym władzom administracji ogólnej do zatwierdzenia.

Podstawą do sporządzenia rejestru mieszkańców stałych, czasowo przybywających i rejestru domów była ankieta, która dostarczyła potrzebnych materiałów. Sporządzone rejestry muszą być utrzymywane w aktualności. Odbudowa rejestrów jest obecnie na ukończeniu, a w najbliższym czasie zostanie przeprowadzona kontrola sporządzonych rejestrów. Do współpracy w tej kontroli będą pociągnięci inspektorowie samorządu gminnego i referenci administracyjno-prawni w Starostwach.

Usprawnienie działalności urzędów stanu cywilnego. Dla usprawnienia działalności urzędów stanu cywilnego przystąpiono do akcji, mającej na celu usunięcie rażącej sprzeczności, jaka istnieje w niektórych powiatach pomiędzy faktyczną ilością urodzin, ślubów i zgonów, a ilością zarejestrowań w Urzędach Stanu Cywilnego. Przeprowadzenie tej akcji powierzono starostwom przy współdziałaniu organów komunalnych, oraz czynników społecznych. Akcja jest w toku i jak dotychczas daje dobre wyniki.

Za podstawę szkolenia urzędników stanu cywilnego przyjął Urząd Wojewódzki system kursów powiatowych, połączonych z praktycznym pokazem organizacji i trybu urzędowania wzorowego urzędu stanu cywilnego w mieście powiatowym. Kursy odbywają się pod przewodnictwem delegata Urzędu Wojewódzkiego.

Konferencja poświęcona omówieniu aktualnych zagadnień z zakresu administracji i samorządu. W dniu 8 listopada br. w sali obrad Miejskiej Rady Narodowej w Krakowie odbyła się konferencja starostów oraz przedstawicieli władz samorządowych z terenu Województwa Krakowskiego, poświęcona omówieniu aktualnych zagadnień z zakresu administracji i samorządu. przy udziale: Ministra Admin. Publ. Edwarda Osóbki-Morawskiego, Wojewody Dra K. Pasenkiewicza, Dyrektora Dep. Min. Admin. Publ. Urbanowicza, Wicewojewody M. Rubińskiego oraz Naczelników Wydziałów Urzędu Wojewódzkiego i przedstawicieli partyj politycznych.

Na zebraniu omówiono najaktualniejsze problemy Województwa Krakowskiego, szczególnie z zakresu aprowizacji, odbudowy, komunikacji oraz finansów samorządowych.

Po wyczerpaniu liczby mówców Minister Admin. Publ. Edward Osóbka-Morawski udzielił szczegółowych wyjaśnień w poruszonych na konferencji sprawach.

Zbiórka na Odbudowę Warszawy. Z okazji miesiąca odbudowy Warszawy, Zarząd Koła Związku Zawodowego Pracowników Państwowych R. P. przy Urzędzie Wojewódzkim zebrał wśród swych członków na ten cel kwotę 37.749 zł.

Uczczenie 30 rocznicy Rewolucji Październikowej. W dniu 8 listopada br. w godzinach wieczornych odbyło się w Urzędzie Wojewódzkim zebranie aktywu P. P. R. i P. P. S. dla uczczenia 30 rocznicy Rewolucji Październikowej, oraz dla przypomnienia wypadków, jakie miały miejsce w Krakowie 6 listopada 1923 r. Na zebraniu był obecny Minister Admin. Publ. Edward Osóbka-Morawski.

R. H.

OD WYDAWNICTWA

Od III kwartału, t. j. od numeru lipcowego począwszy, prenumerata „Gazety Administracji" wynosi **kwartalnie 250 zł.**

Abonentów, którzy opłacili prenumeratę za kwartał III lub za kwartał następny w dotychczasowej wysokości, prosimy o uregulowanie różnicy wynikającej z podwyżki.

Zarazem prosimy abonentów zalegających z opłatą prenumeraty za kwartały ubiegłe o j a k n a j r y c h l e j s z e wpłacenie jej.

TREŚĆ ZESZYTU POPRZEDNIEGO (Nr 10):

WARUNKI PRENUMERATY:

Prenumerata kwartalna wynosi 250 zł. wraz z przesyłką. Prenumeratę wpłacać należy na konto P. K. O. Nr I-977 (brzmienie konta: Ministerstwo Administracji Publicznej „Gazeta Administracji").

Adres Redakcji i Administracji: Warszawa, ul. Rakowiecka 4 (Ministerstwo Administracji Publicznej, pokój Nr 127).

Zakłady Graficzne „Dźwignia", Warszawa, Widok 24. B-42574